

# Вестник Воронежского государственного университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ



СЕРИЯ: ПРАВО

Издается с 2006 г.

Выходит 4 раза в год

4(31) — 2017

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. Стариков*, д-р юрид. 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. Стариков*, д-р юрид. наук, проф. Заместители главного редактора –  
*О. С. Рогачёва*, д-р юрид. наук, проф.; *Ю. Б. Носова*, канд. юрид. наук, доц. Ответственный се-  
кретарь – *О. Н. Шеменёва*, 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); *М. О. Баев*, д-р юрид. наук, проф.;  
*О. В. Баулин*, д-р юрид. наук, проф.; *К. Беше-Головко*, доктор права (Университет Монпелье,  
Франция), доц. (Европейский Гуманитарный Университет в г. Вильнюсе, Литва); *П. Н. Бирю-  
ков*, д-р юрид. наук, проф.; *Т. М. Бялкина*, д-р юрид. наук, проф.; *Й. Денне*, доктор права, меж-  
дународный эксперт GIZ (г. Эшборн, Германия); *Д. В. Зотов*, канд. юрид. наук, доц.; *Т. Д. Зра-  
жевская*, д-р юрид. наук, проф.; *С. Д. Князев*, д-р юрид. наук, проф. (Конституционный Суд,  
г. Санкт-Петербург); *С. Кодاما*, доктор права, проф. (Университет Миэ, Япония); *А. В. Малько*,  
д-р юрид. наук, проф. (Саратовский филиал Института государства и права РАН); *Е. И. Но-  
сырева*, 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. (ТьГу, г. Тверь); *Н. А. Шишкин*, прокурор Воронежской области, канд. юрид. наук;  
*Л. Этель*, д-р юрид. наук, проф., ректор Университета в г. Белосток (Польша)

**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. 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, 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);  
*M. O. 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,  
Vilnius, 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 le-  
gal sciences, associate prof.; *T. D. Zrazhevskaya*, dr of legal sciences, prof.; *S. D. Knyazev*, dr of le-  
gal sciences, 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)

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

---

3

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](mailto:vestnik_pravo@law.vsu.ru)  
Tel./fax: 8 (473) 225-07-19

© Voronezh State University, 2017

© Desing, original-model.

Publishing house of the

Voronezh State University, 2017

# СОДЕРЖАНИЕ

## СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СТРАТЕГИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

<b>Старилов Ю. Н.</b> От многолетней дискуссии к принятию федерального закона «Об административных процедурах» .....	8
--	---

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

<b>Бутусова Н. В.</b> Право на национальное самоопределение и государственная национальная политика (на примере России и Болгарии).....	22
<b>Агибалов Ю. В.</b> Институт общественных приемных губернатора Воронежской области: практика работы и направления совершенствования .....	36
<b>Мочалов А. Н.</b> Этнический фактор в конституционном регулировании территориального устройства стран БРИКС .....	44
<b>Портнова Е. В.</b> Судебный федерализм: необходимость конституционного контроля в субъектах Российской Федерации .....	55
<b>Отческая Т. И.</b> Актуальные вопросы судебной деятельности в Российской Федерации .....	63

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА

<b>Сорокина Ю. В.</b> О взаимодействии права и культуры.....	71
<b>Курочкин А. В.</b> Причины противоречий правовой институционализации политических партий в России .....	88
<b>Бреев А. В.</b> Национальный вопрос в трудах российских марксистов после революционных преобразований 1917 года (по работам П. И. Стучки) .....	94
<b>Илюхин А. В.</b> Судостроительство с участием присяжных заседателей по проекту комиссии под руководством В. П. Буткова 1863 г. ....	102
<b>Чугунова Н. В.</b> Идея охраны прав человека в российском уголовном судопроизводстве: историко-правовой аспект .....	114

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

<b>Гладнева Е. П.</b> Об уступке прав (требований) по государственным (муниципальным) контрактам.....	124
<b>Сафонов М. С.</b> Закон о публично-правовых компаниях и существенные проблемы лиц публичного права в современном российском законодательстве .....	130
<b>Балашова И. Н., Батурина Н. А.</b> «Острые углы» кассационного производства в гражданском судопроизводстве .....	144

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

<b>Шерстобоев О. Н.</b> Административная дискреция и принцип разумности (Часть 1: Зарубежный опыт).....	151
<b>Симонова Н. В.</b> Правовое регулирование вопросов качества и безопасности пищевых продуктов в Российской Федерации .....	162
<b>Сидоров В. Н.</b> Таможенно-правовой институт как целостная юридическая конструкция .....	170
<b>Щеглов Е. Н.</b> Правовые вопросы информатизации в государственном управлении Российской Федерации .....	176

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.  
ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

<i>Носова Ю. Б.</i> Административная ответственность за нарушения трудового законодательства: постановка вопроса о необходимости защиты работодателей .....	183
<i>Савостин А. А.</i> Принцип законности в системе принципов административной ответственности: понятие, признаки, элементы и особенности .....	193

**ТРУДОВОЕ ПРАВО**

<i>Кудрин А. С.</i> О правовом регулировании трудовых отношений в годы новой экономической политики .....	204
---	-----

**ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. НАЛОГОВОЕ ПРАВО.  
БАНКОВСКОЕ ПРАВО**

<i>Красюков А. В.</i> Налоговый контроль в Российской Федерации: новые тенденции и защита прав налогоплательщиков .....	214
<i>Андриевский К. В.</i> О содержании элементов финансово-правового режима .....	221

**УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС.  
КРИМИНАЛИСТИКА**

<i>Воронин В. Н.</i> Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля: проблемы конструирования нормы .....	232
<i>Пучнина М. Ю.</i> Методика и механизм склонения несовершеннолетних к суициду посредством использования социальных сетей .....	237
<i>Радькова Л. С.</i> Факторы, обуславливающие вовлечение несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов .....	247
<i>Быков А. И.</i> О реализации принципов уголовного судопроизводства в адвокатской деятельности .....	258

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР**

<i>Ефанова В. А.</i> Прокурорское уголовное преследование: современное состояние и перспективы развития .....	262
---	-----

**МЕЖДУНАРОДНОЕ И ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО**

<i>Оганесян Т. Д., Сафронова Е. В.</i> Процедура пилотного постановления Европейского суда по правам человека: новый взгляд на системные проблемы .....	273
<i>Бек В.</i> Актуальные вызовы процессу европейской интеграции .....	284
<i>Грачева А. М.</i> О некоторых аспектах соотношения положений Федерального закона «О беженцах» и Конвенции ООН 1951 года .....	295
<i>Шукин А. И.</i> Отдельные вопросы применения правил о судебной юрисдикции, предусмотренных в конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов .....	299

**ВСЕГДА БУДЕМ ПОМНИТЬ**

<i>Сазонникова Е. В.</i> Памяти профессора юридического факультета ВГУ (к 85-летию юбилею Вячеслава Ивановича Батищева) .....	310
---	-----

**Информация**

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования .....	314
---	-----

PROCEEDINGS  
OF VORONEZH  
STATE UNIVERSITY



SERIES: LAW  
FIRST PUBLISHED IN 2006  
Published quarterly

---

Series: Law. 2017. № 4 (31). October – December

---

CONTENTS

MODERN PROBLEM AND STRATEGIES OF LAWMAKING

*Starilov Yu. N.* From longstanding discussion to the acceptance federal law «About administrative procedures» .....8

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

*Butusova N. V.* The right to national self-determination and state national policy (for example of Russia and Bulgaria) .....22

*Agibalov Yu. V.* Institute of public receptions of the governor of the Voronezh region: practice of work and directions of improvement .....36

*Mochalov A. N.* Ethnic Factor in a Constitutional Regulation of Territorial Structure of State in the BRICS Countries .....44

*Portnova E. V.* Judicial federalism: the need for constitutional control in the subjects of the Russian Federation .....55

*Otcheskaya T. I.* Actual issues of judicial activity in the Russian Federation .....63

THEORY AND HISTORY LAW

*Sorokina Yu. V.* On the issue and interaction of law and culture .....71

*Kurochkin A. V.* The reasons of contradictions the legal institutionalization of political parties in Russia .....88

6

*Breev A. V.* The national question in works of russian marxists after the revolutionary changes of 1917 (according to works of P.I. Stuchka) .....94

*Ilyukhin A. V.* Judicial system with the participation of jurors according to the draft of the commission under the leadership of V.P. Butkov, 1863 .....102

*Chugunova N. V.* The idea of protecting human rights in Russian criminal justice: the historical legal aspect .....114

CIVIL LAW. CIVIL PROCESS. ARBITRATION PROCESS

*Gladneva E. P.* About the assignment of rights (claims) by state (municipal) contracts .....124

*Safonov M. S.* Law about public legal companies and essential problems of persons in public law in modern Russian legislation .....130

*Balashova I. N., Baturina N. A.* «Acute angels» of cassation production in civil proceedings .....144

## ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEEDINGS

<i>Sherstoboev O. N.</i> Administrative law and principle of reasonableness (Part 1: foreign experience) .....	151
<i>Simonova N. V.</i> Law regulations of quality and safety of food in the Russian Federation .....	162
<i>Sidorov V. N.</i> Customs and law institute as a holistic legal structure .....	170
<i>Shcheglov E. N.</i> Legal issues of informatization in the state administration of the Russian Federation .....	176

## ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY AND PROCEEDINGS OF THE CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

<i>Nosova Yu. B.</i> Administrative responsibility for violations of labor legislation: raising the question of the need to employers' protecting .....	183
---	-----

## LABOUR LAW

<i>Kudrin A. S.</i> About the legal regulation of labor relations in the years of the new economic policy .....	204
---	-----

## FINANCIAL LAW. TAX LAW. BANKING LAW

<i>Krasyukov A. V.</i> Tax Control in the Russian Federation: New Trends and Protection of the Rights of Taxpayers .....	214
<i>Andrievskii K. V.</i> On the Content of the Elements of the Financial and Legal Regime .....	221

## CRIMINAL LAW. CRIMINAL PROCEDURE. CRIMINALISTICS

<i>Voronin V. N.</i> Encouraging the life of the state or public activity: the problems of construction of the norm .....	232
<i>Puchnina M. Yu.</i> The methodology and mechanism of declining minors to commit suicide through the using of social networks .....	237
<i>Radkova L. S.</i> Factors responsible for the involvement of minors in illegal traffic of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues .....	247
<i>Bykov A. I.</i> About realization of the principles of criminal legal proceedings in lawyer activity .....	258

## PROSECUTORIAL SUPERVISION

<i>Efanova V. A.</i> Public prosecutor's criminal prosecution: current state and ways to development .....	262
--	-----

## INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW

<i>Oganesyan T. D., Safronova E. V.</i> The pilot judgment procedure of the European court of human rights: a new look at systemic problems .....	273
<i>Beck V.</i> Actual challenges to the process of European integration .....	284
<i>Gracheva A. M.</i> About some aspects of a correlation of Federal Law «About Refugees» and Convention of the UN of 1951 .....	295
<i>Shchukin A. I.</i> Some issues of application of the rules on judicial jurisdiction provided in the convention on the contract for the international carriage of goods by road .....	299

## ALWAYS REMEMBER

<i>Sazonnikova E. V.</i> In memoriam of Prof. Vyacheslav Ivanovich Batishchev, Law Faculty of VSU .....	310
---	-----

## Information

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing .....	314
---	-----

УДК 342.92

**ОТ МНОГОЛЕТНЕЙ ДИСКУССИИ К ПРИНЯТИЮ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
«ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ»**

**Ю. Н. Старилов**

**Воронежский государственный университет**

Поступила в редакцию 1 декабря 2017 г.

**Аннотация:** *рассматривается основное содержание концепций двух законопроектов, предусматривающих правовое регулирование административных процедур в сфере публичного управления: «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» и «Об административном производстве в Российской Федерации».*

**Ключевые слова:** *публичное управление, административное право, административный акт, административные процедуры, административное судопроизводство.*

**Abstract:** *considered the main content of the concepts of two bills envisaging legal regulation of administrative procedures in the sphere of public administration: «About administrative procedures and administrative acts in the Russian Federation» and «About administrative proceedings in the Russian Federation».*

**Key words:** *public administration, administrative law, administrative act, administrative procedures, administrative proceedings.*

Административные процедуры – наиважнейшая часть современного административного права – сформировались в науке достаточно определенно и надлежащим образом как сложная проблема два десятилетия назад, таковыми остаются и в настоящее время. Весьма сложно понять неуверенность практиков-управленцев в отстаивании необходимости юридической регламентации административно-процедурных отношений, а также нерешительность и колебания законодателя по обсуждению и принятию федерального закона «Об административных процедурах». К сожалению, и ученые – специалисты в этой сфере административно-правового регулирования, не спешат придать дискуссии более острый характер с настоятельными рекомендациями принятия указанного закона<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Отсутствие должной активности ученых-административистов страны в обосновании идеи скорейшего решения задачи по подготовке проекта федерального закона «Об административных процедурах» и его принятию, к сожалению, находится в русле объяснимых претензий к представителям науки административного права со стороны ученых-цивилистов, упрекающих нас в отсутствии полноценных дискуссий относительно главнейших современных административно-правовых проблем. Однако трудно разделить некоторые выводы коллег, пришедших в результате анализа отдельных проблем административного правоприменения,

Сейчас можно лишь удивляться количеству и повышенному вниманию к развитию и научному осмыслению многих юридических проблем. Конечно, все области правовой науки достойны глубокого изучения и надлежащих модернизаций. Сегодня в числе обсуждаемых проблем находятся: *эпистемиология права, медиация* в различных ее видах, *блокчейн, криптовалюта, биткоины, уголовная ответственность юридических лиц, непубличные общества, третейская реформа, частное процессуальное право* и др. Перечень мог бы быть внушительным, но вместе с тем следовало бы решать и базовые проблемы правового развития, а именно вопрос об *административных процедурах*, представляющий собой важнейшую нерешенную проблему в современном российском административном праве.

Можно уверенно предположить, что административные процедуры могли бы появиться в виде законодательного акта еще в конце 90-х гг. прошлого столетия, когда фактически впервые после принятия Конституции Российской Федерации речь зашла о необходимости правовой регламентации административно-процедурных отношений, в содержание которой на первый план выходили принципы административных процедур безотносительно к каким-либо конкретным видам управленческих отношений и включенных в них специальных административных производств. Если учитывать более глобальные проблемы, рожденные политикой пренебрежения к разработке и принятию закона «Об административных процедурах», то можно уверенно прогнозировать нарастание недемократических подходов в практике издания органами публичной власти административных актов. Более того, отсутствие должного внимания к административно-процедурным отношениям в сфере государственного управления демонстрирует удручающее (характером своей устойчивости и распространенности) неуважение *конституционно-правовых ценностей*, указывающих на необходимость исполнения *государством обязанности по признанию, соблюдению и защите* прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Как следствие, на повестке дня возникает вопрос о важности придания заметного ускорения осуществления *политики просвещения* в системе исполнительной власти и публичной службы с целью адекватного восприятия должностными лицами, государственными и муниципальными служащими целей, задач и принципов административных процедур.

Административные процедуры всегда связывались с тематикой *административного процесса*; они развивались как проблема в связи с со-

---

к сожалению, к необоснованному, с нашей точки зрения, выводу об отсутствии в России «настоящего административного права» (см.: *Бевзенко Р. С.* Операция «Липовые бумажки». К проблеме сноса самовольных построек // *Вестник экономического правосудия.* 2016. № 5. С. 99–108). А вот с тезисом, что «администрация не связана вообще ничем» в контексте отсутствия в стране административно-процедурного законодательства отчасти можно и согласиться. См. также: *Гусева Т. А., Чураев А. В.* Заметки к дискуссии по поводу современного состояния теории административного права // *Современное общество и право.* 2017. № 1 (26). С. 93–99.

вершенствованием представлений об административном процессе. К счастью, в настоящее время можно уверенно констатировать существенное ослабевание внимания ученых к дискуссии о *широком и узком* понимании административного процесса, об *управленческой* или *юрисдикционной* концепции данного вида юридической деятельности. Бесперспективность научного диалога в направлении отстаивания неопределенной широты административного процесса становится очевидной, а желание потратить силы на полезные для теории административного права и практики публичного администрирования авторских предложений и рекомендаций заметно укрепилось. В настоящее время проявлением широкого подхода к пониманию административного процесса является предлагаемое учеными его *интегративное понимание*<sup>2</sup>. *Новые и, разумеется, более современные подходы к рассмотрению теории административного процесса заставляют ученых, юристов-практиков и законодателей принципиально по-иному (в сравнении с периодом конца XX – начала XXI столетия) относиться к спорам о сущности, юридическом предназначении и административно-правовом оформлении отношений, возникающих в сфере публичного управления вообще и во взаимоотношениях органов исполнительной власти с гражданами в частности. Сформировавшаяся исследовательская атмосфера, думается, обусловлена и принятием в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), прямым следствием чего стало создание специальной административно-процессуальной формы.* Таким образом, административное процессуальное законодательство находится в юридических границах КАС РФ, что фактически не позволяет поддерживать «тлеющую» дискуссию о широте современного административного процесса, включающего в себя многочисленные административные производства, имеющие распространение в области организации и функционирования публичного управления, деятельности исполнительных органов государственной или муниципальной администрации.

История развития административного права как в дореволюционной России, так и в советское и постсоветское время в полной мере предоставляет весьма прочные основания, с одной стороны, для обоснования и полноценного развития в теории административной процессуальной деятельности тезиса об административной юстиции в форме специального *административного процессуального закона* (в России – КАС РФ), а с другой – систематизации (может быть, в будущем даже кодификации) законодательства об *административных процедурах*. К сожалению, создание законодательства об административных процедурах не рассматривалось даже в период проведения в России административной

---

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России : концептуальные проблемы // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15 ; Стахов А. И. Судебное административно-процессуальное законодательство : понятие, особенности предмета регулирования, проблемы и перспективы систематизации // Там же. 2016. № 9. С. 21–25.

реформы в качестве какой-то определенной цели или задачи. Но ведь *административная реформа* не должна была ограничиться внешними (пусть, конечно, и важными) юридически оформленными управленческими модернизациями (создание законодательства о государственной и муниципальной службе, административных регламентов, организационно-правовых форм управленческой деятельности, видов федеральных органов исполнительной власти, механизма противодействия коррупции и т. д.). Но ведь без надлежащего административно-правового регулирования осталась самая важная область взаимодействия органов исполнительной власти и их должностных лиц с гражданами и организациями, желающими использовать свои правовые возможности по реализации их правового статуса, по осуществлению их прав, свобод, законных интересов. Иначе говоря, порядок принятия и правового действия административных актов фактически не привлек внимания авторов административной реформы, что дает возможность говорить об известной неполноте предпринятых в те годы административных преобразований. Следовательно, проведенная административная реформа не учитывала: содержание новых стандартов эффективного публичного управления; задачи по распространению действия демократических юридических принципов и процедур на область административных и иных публичных правоотношений; потребность в обеспечении режима верховенства законности в области организации и деятельности органов публичного управления, реализующих властные полномочия во внешней правовой среде применительно к индивидуальным субъектам административного права. К сожалению, осталась нерешенной (к тому же и без правильной постановки) задача формирования *административно-процедурной формы*, призванной включить в себя основные цели, задачи, институты, принципы, стадии административной процедуры.

Если административный акт нарушает права, свободы и законные интересы гражданина и если злоупотребление административной власти причиняет ему ущерб, то права «потерпевших» из-за неправовых административных решений государственных и муниципальных органов, а также должностных лиц должны *охраняться законом* (по аналогии с конституционно-правовым установлением, согласно которому «права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом» (ст. 52 Конституции Российской Федерации)). Следовательно, вначале нужно юридически закрепить административные процедуры (порядки) подготовки, принятия и действия административных актов. Именно административные процедуры и становятся фундаментом для построения юридической системы охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Всевозможные ссылки оппонентов на сформированные правопорядки с целью обеспечения прав и свобод граждан в области публичного управления посредством утверждения сотен *административных регламентов* (по исполнению государственных функций и предоставлению госу-

дарственных услуг) вообще не могут приниматься во внимание, ибо их предназначение и роль в системе управления несравнима с административными процедурами как по предмету правового регулирования, так и по юридической значимости в деле обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Здесь важно кратко напомнить о сложившихся представлениях о роли и значении современных административных процедур среди высших должностных лиц страны. Ведь их выступления часто содержат термин «административные процедуры». Однако используется он, как правило, в аспекте ликвидации или уменьшения количества административных процедур, установленных законодательством в различных сферах государственного управления. Например, президент Российской Федерации В. В. Путин в 2017 г. часто говорил о необходимости отмены многих *избыточных* административных процедур, являвшихся для бизнеса весьма обременительными и не игравших содержательной роли: «Чтобы формально пройти эти процедуры компаниям требовалось тратить в общей сложности больше года вместо того, чтобы заниматься реальным делом»<sup>3</sup>. Как видно, именно с политико-экономической точки зрения в административные процедуры вкладывается другой смысл; то есть они рассматриваются как важнейшие административно-правовые формы осуществления государственной власти, содействующие распространению успешных практик по улучшению делового климата в стране, по повышению инвестиционной привлекательности, прозрачности государственного управления, ответственности власти перед обществом и гражданами. Однако, если учитывать традиционные модели действующего во многих странах законодательства об административных процедурах, то первейшей задачей административных процедур в чистом (административно-правовом) смысле является подготовка и принятие административных актов с целью надлежащего осуществления прав и свобод человека и гражданина.

Отсутствие внимания к развитию правовой доктрины института административных процедур на протяжении многих десятилетий, несомненно, негативно сказывается на нем и в настоящее время. Административные процедуры, начиная с самого понятия, кажутся многим неопределенными, неясными, искусственными, надуманными, роль и значение которых, некоторые ученые будто бы преувеличивают. Современные управленцы и вовсе не видят в них практической значимости, ибо подготовка и издание административных актов всегда являлось делом простым, «аппаратным» и лишенным вовлечения в этот процесс «посторонних лиц», требующих соблюдения *принципов* административных процедур и наделенных законом *процедурными правами* и иными юридическими возможностями. Вот и получается, что сейчас весьма трудно обосновывать в среде государственных служащих и должностных лиц демократизм, исключительную важность и притягательность высоких

---

<sup>3</sup> Путин В. В. Путин назвал десятку лучших регионов РФ по привлечению инвестиций. URL: <http://tass.ru/ekonomika/4846852>

принципов административных процедур, являющихся, по сути, принадлежностью всякой современной административной системы в частности и правовой системы вообще.

Вряд ли можно согласиться с мнением относительно «парадоксальности» сложившейся сегодня ситуации, когда, как пишет К. В. Давыдов<sup>4</sup>, и юридическое сообщество, и публичная администрация признают важность и значимость на практике административных процедур. Как раз, наоборот, в массе своей никто не торопится «вступить» за административные процедуры и реально (не на словах) распространять информацию о значимости данного законодательного акта. К сожалению, многие из ученых-юристов и большинство управленцев-практиков весьма скептически относятся к решению задачи законодательного установления административных процедур. Как позитивный факт можно оценивать лишь некоторые общие суждения по поводу значимости административных процедур и их принципов. Если внимание указанных лиц к административным процедурам было бы серьезным, а понимание их юридической значимости связывалось бы с установлением надлежащих порядков в области принятия административных актов и гарантирования в области публичного управления прав, свобод, законных интересов граждан, то, как можно легко представить, вмиг появилась бы законодательная инициатива по разработке и принятию закона об административных процедурах. В действительности получается – лишь слабая поддержка самой идеи административно-процедурной формы осуществления управленческих действий, но без влиятельного и результативного обсуждения проблемы. Автору этих строк здесь уместно вспомнить совместную с профессором Карлом Экштайном работу в начале 2000-х гг. по представлению его проекта закона об административных процедурах<sup>5</sup>. Уже тогда и представители государственного аппарата, и государственные служащие, и ученые-юристы формально поддерживали идею принятия данного закона, открыто разделяя его основные идеи. При этом становилось очевидным демонстративное «административное» одобрение предлагаемых законодательных новелл в области административных процедур и принятия административных актов. Однако на деле внутреннего понимания и солидарного отношения к развитию законодательства в данной сфере не сложилось до настоящего времени. Поэтому в подобных условиях проблема регламентации административных процедур еще долго будет оставаться как теоретико-познавательной и просветительской. Вместе с тем такой подход – тоже достижение, ибо

---

<sup>4</sup> См.: Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 49.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон «Об административных процедурах»: инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой. М., 2001.

сложные и практически никогда не регулируемые отношения в сфере публичного управления должны быть серьезно объяснены и при этом предложены пути их разрешения.

Настороженность в решении проблемы административных процедур очевидна с самых первых моментов данной тематики, когда речь заходит о правовых актах, которые являются результатом деятельности органов государственной власти – и законодательных, и судебных, и административных. Вряд ли можно поставить под сомнение требование об установлении надлежащих правовых процедур для принятия любого правового акта всеми государственными органами и должностными лицами. Например, во-первых, законодательная деятельность заканчивается принятием законов посредством использования установленных правовых процедур. Во-вторых, результаты функционирования судебной власти невозможно представить без индивидуальных правовых актов, т. е. решений по гражданским и административным делам; приговоров, постановлений по делам об административных правонарушениях. И только когда речь заходит о функционировании исполнительной власти, деятельности административных органов и должностных лиц, то по непонятным причинам аргументируется ненужность правовых стандартов административных процедур, создаваемых для подготовки и издания правовых актов под названием «административные акты». Более того, современное законодательство именно из-за отсутствия специального законодательства об административных процедурах и административных актах вообще лишено легального термина «административный акт». Сложившиеся в этой сфере нормативные правовые регулирования ограничиваются термином «*решение*», которое, конечно, является общим и должно использоваться как категория первого порядка. На деле получается, что по весьма непонятным причинам наша страна лишена чрезвычайно важной для публичного управления и для граждан системы административно-правовых норм, устанавливающих принципы и порядок административных процедур и принятия административных актов.

Вряд ли сегодня нужно вновь анализировать опубликованные в начале нынешнего столетия проекты законов об административных процедурах<sup>6</sup>, появившиеся впоследствии диссертационные работы по этой проблематике, результаты проведенных научных форумов, посвященных развитию концепции административных процедур. Следует обратить внимание на новейшие усилия ученых по актуализации проблемы административных процедур и административных актов<sup>7</sup>, опублико-

---

<sup>6</sup> См. об этом: *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления // Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избранных науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 472–492.

<sup>7</sup> См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова.* 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2017. С. 184–236.

ванные в последнее время научные труды по данной тематике, а также итоги состоявшихся научных дискуссий в рамках проведенных конференций<sup>8</sup>.

Чрезвычайно важную роль в обосновании необходимости формирования российского законодательства об административных процедурах играет разработка двух проектов законодательных актов по данному вопросу. Во-первых, речь идет о проекте федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации»<sup>9</sup>; а во-вторых, о проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации»<sup>10</sup>. В указанных законопроектах по-разному предлагается понимать административные процедуры и административные производства; по сути, они направлены на решение различных задач публичного управления, используя при этом разнообразные правовые средства. Строго говоря, различается сама «идеология» административных процедур в предлагаемом стандарте правового регулирования. Если законопроект К. В. Давыдова строго ориентирует на установление административных процедур как средства формирования надлежащего порядка в сфере управления при принятии административных актов, то в законопроекте П. И. Кононова и А. И. Стахова предпринимается попытка определения исходных начал «административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также иных органов, организаций и лиц, наделяемых в установленном порядке административно-процессуальными полномочиями». Именно такой подход, по мнению А. И. Стахова, позволит уже с учетом принятого КАС РФ, основываясь на разработанном им «интегративном (комплексном) подходе» к пониманию административного процесса, сформировать основу для гармонизации «отечественного административно-процессуального законодательства», что стало бы «следующим поступательным шагом» в развитии этой части процессуального законодательства<sup>11</sup>. Здесь следует отметить, что стратегически важно (в идеальной модели), если иметь в виду «настоящие» административные процедуры, сначала приоритетное развитие законодательства об административных про-

<sup>8</sup> См.: Ежегодник публичного права 2016 : административный акт. М., 2016 ; Ежегодник публичного права 2017 : усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М., 2017.

<sup>9</sup> См.: Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69.

<sup>10</sup> См.: Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.

<sup>11</sup> Цит. по: Стахов А. И. Судебное административно-процессуальное законодательство... С. 25.

цедурах, а уже затем и кодексов административного судопроизводства. Хотя на практике каждая страна по-своему решает эти сложные законотворческие задачи.

Предлагаемый К. В. Давыдовым проект закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» призван решить, как пишет автор в обоснование целесообразности принятия закона, несколько задач: нормативно установить принципы административных процедур; регламентировать отношения по принятию, обжалованию и исполнению административных актов, что приведет вообще к определению административных актов как важнейшей правовой формы публичного управления. Определяющим моментом является включение в сферу действия указанного проекта закона положение о том, что принятие и исполнение административных актов происходит на основе осуществляемой административными органами и должностными лицами *административных процедур*. Данный законопроект устанавливает уже достаточно известные в науке административного права и обоснованные в теории административного права принципы административных процедур: *соразмерность; запрет злоупотребления формальными требованиями; презумпция достоверности; единообразное применение права; охрана доверия; «охват большим меньшего»* (или «*большее включает в себя меньшее*»). Определяются также границы осуществления административным органом или должностным лицом принадлежащих им *дискреционных полномочий*<sup>12</sup>. Реализация дискреционных полномочий не должна приводить к принятию административных актов, ограничивающих права, свободы и законные интересы физических лиц или организаций.

2017. № 4  
16

Главные правила административной процедуры К. В. Давыдов предлагает установить в главе 3 законопроекта, которая начинается определением подведомственности *административных дел*; здесь же предлагается регламентация основных административно-процедурных элементов: взаимное содействие административных органов при осуществлении административных процедур; участники административной процедуры; представительство в административной процедуре; ведение и учет административных дел; протоколирование административной процедуры. По мнению автора, важной частью предлагаемого законопроекта должен стать порядок осуществления административной процедуры: от оснований возбуждения административной процедуры, исследования обстоятельств административного дела до установления системы доказательств по административному делу. Наконец, в законопроекте

---

<sup>12</sup> О дискреции см., например: *Давыдов К. В.* Дискреция как правовой феномен : некоторые ошибки законодателя и правоприменителя (сравнительно-правовой аспект) // Ежегодник публичного права 2017 : усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М., 2017. С. 109–126 ; *Шерстобоев О.* Разумность дискреционных административных актов : сравнительно-правовое исследование // Там же. С. 144–160.

предлагается детально регламентировать требования к принимаемому административному акту, режим его правового действия, виды административных актов, порядок их обжалования и исполнения.

Таким образом, с принятием закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» исполнительная власть получает надлежащие правовые порядки, в соответствии с которыми детализируется управленческая деятельность исполнительных органов государственной или муниципальной власти; она становится реально открытой для детального ознакомления с ней и полностью подконтрольной; уменьшается сфера произвольных и необоснованных управленческих решений; формируется деловая и надлежащая атмосфера взаимодействия должностных лиц публичного управления с гражданами и организациями. Административное право приобретет с принятием закона «Об административных процедурах...» важнейший административно-правовой институт *административного акта*, составляющий ядро системы административно-правового регулирования, а следовательно, будет создана основа для преодоления злоупотребления должностных лиц административных органов по обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан.

В проекте закона «Об административном производстве в Российской Федерации», подготовленном профессорами П. И. Кононовым и А. И. Стаховым, авторы целенаправленно пытаются избегать терминологии «административные процедуры». В обоснование предназначения своего законопроекта они объясняют причины, по которым предлагаемый ими законопроект не может быть назван законом об административных процедурах: административная процедура не может содержательно объединить основные характерные черты осуществляемого административного процесса; данная терминология неприемлема для нормативного установления «общих, рамочных правил осуществления досудебного административного процесса»; «административное производство» позволит «обеспечить корреляцию административно-процессуального регулирования досудебного административного процесса и административного судопроизводства»<sup>13</sup>.

С точки зрения авторов, предлагаемый проект закона «Об административном производстве в Российской Федерации» основывается на предлагаемой ими концепции интегративного понимания содержания и структуры административного процесса; в связи с таким подходом административный процесс включает в себя, во-первых, *досудебное административное производство*, которое осуществляется органами исполнительной власти и иными органами публичной администрации; во-вторых, *судебное административное производство*, которое они называют также *административным судопроизводством*<sup>14</sup>. *Здесь сразу же возникает*

---

<sup>13</sup> Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации». С. 42–44.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 40.

вопрос обоснования «выравнивания» административного судопроизводства и судебного административного производства, поскольку, как известно, бывают либо судебные производства, либо административные. Крайне сложно и беспредметно объединять указанные категории, посредством которых затем объясняются другие особенности сущности и структуры административного процесса. Более того, административные процедуры (или административное производство) вряд ли нужно увязывать с так называемой «досудебностью» («досудебное административное производство») конкретных действий или процедур. По нашему мнению, законодательство об административных процедурах (или административных производствах) должно появиться вне зависимости от какой-либо связи с судебной властью и ее осуществлением судами и судьями. Ведь административные процедуры (административные производства) – принадлежность административной власти (исполнительной власти, публичного управления, исполнительно-распорядительной деятельности). Тем самым так называемое «досудебное административное производство» вряд ли должно интегрироваться в «общий» административный процесс. Именно поэтому предлагаемая «интегративность» административного процесса (как объединяющий момент) теряет всякий смысл при обосновании широты административного процесса. Авторы говорят о «едином административном процессе», который состоит, по их мнению, «из двух тесно взаимосвязанных и взаимодействующих между собой видов административно-процессуальной деятельности: досудебной и судебной»<sup>15</sup>. Как видится, именно таким образом всегда можно легко объяснить *единство* вообще всех видов юридического, в том числе и судебного, процессов; а далее пытаться доказывать взаимосвязанность и взаимодействие всех видов процессуальной деятельности. Только зачем это делать, если сам законодатель проводил кодификацию по отдельным видам судопроизводства, тем самым разделяя из-за особенностей процессуальной формы конкретные виды судебного процесса?

Кстати, сегодня ученые спорят о единстве *цивилистического процесса*, о необходимости включения в единый кодекс гражданского судопроизводства арбитражного процесса и даже административного судопроизводства. Авторы законопроекта пишут, что КАС РФ регламентирует «вторичную административно-процессуальную деятельность, а именно деятельность судов общей юрисдикции по разрешению дел, возникающих в ходе первичной административно-процессуальной деятельности административно-публичных органов, т. е. административного производства»<sup>16</sup>. Какими аргументами можно доказать принадлежность административного судопроизводства к «вторичной» административно-процессуальной деятельности? Где эти критерии разграничения процессуальной деятельности? А самое главное: что привносит в теорию административ-

---

<sup>15</sup> Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации». С. 41.

<sup>16</sup> Там же.

ного процесса именно такое разделение административно-процессуальной деятельности на первичную и вторичную? Если же это результат новой классификации, то и в данном случае должны появиться аргументы в пользу выделения «первичной» и «вторичной» административно-процессуальной деятельности. На наш взгляд, такой подход запутывает теорию административного процесса, необъяснимо усложняет простые вопросы, предоставляет законодателю на рассмотрение туманные шаблоны разрешения вопроса о видах процессуальной деятельности. Предмет регулирования предлагаемого закона «Об административном производстве в Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что авторы последовательно проводят в жизнь идею о целесообразности терминологического и содержательного согласования положений данного законопроекта с нормами действующего КАС РФ.

Эти и многие другие положения рассматриваемого законопроекта П. И. Кононова и А. И. Стахова заслуживают объемного тематического обсуждения. Законопроект содержит множество интересных и заслуживающих внимания правил, относящихся к теории административного производства. Под административным производством авторы понимают «систему (цикл) взаимосвязанных действий и решений административно-публичного органа и его должностных лиц, последовательно совершаемых (принимаемых) при возбуждении, в ходе и в целях юридического разрешения административного дела с соблюдением специальной юридической (административной) процедуры»<sup>17</sup>. Авторы были вынуждены также дать определение *административной процедуры*, объяснение сущности которой весьма похоже на указание содержания административного производства. В обоих случаях речь идет о системе действий и решений административных органов и их должностных лиц по юридическому разрешению административных дел, изданию административных актов «в связи с возбуждением и разрешением административных дел». Следует указать и на то, что в числе принципов административного производства (ст. 7 законопроекта) авторы не указывают принципы, традиционно разработанные для установления прочных основ для юридической сферы административных процедур, а ограничиваются общезначимыми для государственной деятельности принципами: законность, гласность, равенство всех лиц, всестороннее, полное и объективное исследование всех обстоятельств административного дела, язык административного производства, активность и оперативность административного органа и должностного лица при разрешении административного дела. То есть нет специальной нормы, регламентирующей принципиальные характеристики административных процедур, что, с нашей точки зрения, ухудшает качество законопроекта.

Законопроект включает в себя традиционные для любого вида процессуальной деятельности главы: участники административного производства; представительство в административном производстве; доказывание

---

<sup>17</sup> Там же. С. 46.

и доказательства в административном производстве; общие правила административного производства; стадии административного производства (рассмотрение административного дела, вынесение решения по административному делу; приостановление и прекращение административного производства; пересмотр решения по административному делу).

Таким образом, как и планировали авторы обсуждаемого законопроекта, его структура и содержание дают основания для констатации достижения цели правового регулирования с позиций установления «досудебного административного процесса» и объединения с правовыми нормами действующего КАС РФ.

В обоих инициативных законопроектах определяется термин «административное дело». Закономерно возникает вопрос: но ведь этот термин уже установлен в КАС РФ, который дает исчерпывающую информацию о видах административных дел. По сути, весь КАС РФ основывается на правовых процессуальных нормах, устанавливающих и развивающих правила и порядки рассмотрения и разрешения административных дел в рамках установленной в КАС РФ подведомственности и подсудности. И вот в этих уже сложившихся законодательных границах предлагается термин «административное дело» в другом виде законодательства, предназначенном для решения несудебных вопросов в сфере организации и функционирования публичного управления. Допустим ли такой законодательный повтор в терминологии? Ведь если процессы и процедуры разные по своим правовым основам, источникам возникновения, сферам распространения и применения, то, очевидно, и основные категории должны отличаться, в том числе и по наименованию. Может быть, в законодательстве об административных процедурах назвать этот вид правового дела *административно-процедурным делом* (или, например, *делом об административном производстве*, или *делом об административной процедуре*). Терминологическая новизна, как правило, быстро не приживается и в юридическом лексиконе, и на практике. Но и обновление терминологии, особенно при создании нового законодательного акта, является правильным и обоснованным шагом.

Опубликованные и уже обсуждаемые законопроекты представляют собой еще одну попытку привлечь внимание законодателей, ученых, юристов-практиков, государственных и муниципальных служащих к проблеме нормативного установления для системы публичного управления порядков в сфере принятия административных актов и используемых для этого административных процедур. Одна из важнейших областей функционирования исполнительных органов государственной власти (принятие административных актов органами публичного управления) до настоящего времени остается вне административно-правового регулирования. Вряд ли отсутствие административных процедур в области организации и функционирования одной из ветвей государственной власти можно расценивать в качестве «надлежащего признака» государственного управления. Нормативно установленные административные процедуры станут важнейшим звеном в цепи последовательного распро-

странения принципов правового государства на исполнительную власть и деятельность административных органов. Государственные и муниципальные служащие получают правильные стандарты осуществления публичного управления. Для должностных лиц и граждан будет создана надлежащая модель их взаимодействия при принятии административных актов. *Внешненаправленная* (т. е. ориентированная на создание управленческого решения для граждан и организаций) деятельность административных органов при подготовке и издании административных актов получит прочное юридическое основание ее осуществления. Публично-правовая управленческая деятельность, связанная с изданием индивидуальных административных решений, вместе с принятием закона «Об административных процедурах» получит необходимую определенность и конкретность. И, наконец, главное: порядки рассмотрения заявлений граждан в органы публичного управления станут базироваться на весьма демократических принципах административных процедур, обеспечивающих как *полноту, объективность, всесторонность* в рассмотрении дела, так и *эффективную правовую защиту* прав, свобод и законных интересов граждан в административно-процедурном деле в сфере публичного управления.

*Воронежский государственный университет*

*Стариллов Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права*

*E-mail: juristar@vmail.ru  
Тел.: 8(473) 255-07-19*

*Voronezh State University*

*Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation, Dean, Head of the Administrative and Administrative Procedural Law Department*

*E-mail: juristar@vmail.ru  
Tel.: 8(473) 255-07-19*

УДК 342

ПРАВО НА НАЦИОНАЛЬНОЕ САМООПРЕДЕЛЕНИЕ  
И ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА  
(НА ПРИМЕРЕ РОССИИ И БОЛГАРИИ)

Н. В. Бутусова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 сентября 2017 г.

**Аннотация:** в статье рассматривается проблема формирования современной государственной национальной политики. На примере России и Болгарии делается вывод о том, что именно государственная национальная политика определяет реальные возможности реализации права на национальное самоопределение народов и каждого человека, а также именно она может быть препятствием для национального развития. Российское государство не стремится достичь гражданского единства за счет нивелирования национальных различий, напротив – всячески поддерживает развитие национальных культур и языков народов России. Ни отсутствие в международном праве понятия «национальное меньшинство», ни какие-либо иные обстоятельства не препятствуют национальной самоидентификации российских граждан. По-видимому, Республике Болгария был бы полезен опыт многонациональной России в формировании цивилизованной национальной политики, обеспечивающей государственное единство и свободное развитие всех наций.

**Ключевые слова:** государственная национальная политика, право народов на национальное самоопределение, национальная идентификация, родной язык, язык межнационального общения.

**Abstract:** the problem of modern national State Policy formation is considered in the article. On the examples of Russia and Bulgaria a conclusion is made that real possibilities to realize the right to national self-determination of nations and every individual is proclaimed by state national policy. At the same time it can be an obstacle on the way of national development. The aim of Russian State is not to reach civic unity at the expence of neglect national diversity – on the contrary, it is support and development of diverse national culture and language of people living in Russia. Both the fact that the very notion of «national minorites» is not included in the International law, and any other circumstances, are not on the way of national self-identification of Russian citizens. It's evident, Russian (as a multi-national country) experience of civilized national policy formation, providing the State Unity and independent development of every nation could be taken as a good example for Bulgaria.

**Key words:** state national policy, the right of peoples to self-determination, national identity, mother tongue, the language of interethnic communication.

Право каждого человека на собственную национальную самоидентификацию, безусловно, является одним из его естественных прав, без реализации которого невозможно полноценное развитие и становление

личности. Однако в XXI в. в некоторых государствах Европы национальные меньшинства лишены государственной поддержки в развитии национальной культуры, языка, более того, эти государства не гарантируют каждому человеку, принадлежащему к национальному меньшинству, реализацию его права на национальную самоидентификацию. Эта нецивилизованная ситуация не может быть объяснена и оправдана ни с позиций конституций этих стран, ни с точки зрения общечеловеческих, в частности европейских, ценностей, а также позитивного опыта национального развития народов и граждан других стран. Примеры дискриминации македонского национального меньшинства в Болгарии, с одной стороны, и свободного, равноправного развития всех наций и народов многонациональной России – с другой, позволяют сделать вывод о том, что ни несовершенство международного законодательства, ни слабость международно-правовых институтов защиты прав человека *не являются главным препятствием для свободного национального развития народов и отдельных индивидов. В качестве важнейшего условия и объективного фактора* такого развития выступает *государственная национальная политика*, которая может либо способствовать национальному развитию, либо тормозить его. Представляется, что изучение национальной политики России было бы полезно для формирования демократической и гуманной национальной политики Республики Болгарии, способной гармонично сочетать интересы обеспечения единства страны и свободного национального развития всех болгарских граждан, независимо от их национальной принадлежности.

Итак, национальная политика представляет собой одно из основных направлений политики государства (греч. *politika* – государственные или общественные дела, от *polis* – государство) как сферы государственной деятельности, связанной «с отношениями между классами, нациями и другими социальными группами, ядром которой является проблема завоевания, удержания и использования государственной власти»<sup>1</sup>. Национальная политика – это целенаправленная деятельность государства по регулированию взаимоотношений между нациями, этническими группами, закрепленная в соответствующих политических документах и правовых актах государства.

Современная цивилизованная (т. е. демократическая и гуманная) национальная политика включает в себя совокупность доктринальных установок, правовых, управленческих, социально-экономических, образовательных, культурно-просветительских и иных мер, направленных на обеспечение прав и интересов граждан, основанных на их этнической принадлежности, а также прав близких им по культуре этнических меньшинств за рубежом. Большинство многоэтнических государств имеют официальные формулы национальной политики, например: «единство в многообразии» в Индии, политика многокультурности в Канаде, политика «расцвета и сближения наций» или «дружбы народов» в СССР и России<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Философская энциклопедия. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/37882/>

<sup>2</sup> URL: [lib.sale/kurs-politologii-obschij/natsionalnaya-politika-32743.html](http://lib.sale/kurs-politologii-obschij/natsionalnaya-politika-32743.html)

Необходимым условием действенной, эффективной национальной политики является ее научность, что предполагает строгий учет закономерностей и тенденций развития наций и национальных отношений, научно-экспертную проработку вопросов, связанных с регулированием межнациональных отношений. Определение целей национальной политики, выбор путей, форм и методов их достижения нуждаются в опоре на подлинно научный анализ происходящих процессов, на квалифицированные прогнозы, оценки имеющихся альтернатив политического курса<sup>3</sup>.

Демократическая национальная политика включает в себя систему мер, направленных на учет, сочетание и реализацию национальных интересов, на решение противоречий в сфере национальных отношений. Важными ее направлениями в демократических государствах является поддержка самоорганизации и культурной деятельности этнических общин, установление языковых и образовательных гарантий, особых избирательных систем в интересах этнических групп, закрепление их особых прав в экономической деятельности, в использовании природных ресурсов и т. д.

Недемократический характер национальной политики в ряде современных государств представляет собой не что иное, как насильственную ассимиляцию культурно, этнически отличающихся групп населения, проявляющуюся в отказе от официального признания этнических меньшинств, а также их социальной, политической дискриминации, в запретах использовать родной язык, другие культурные практики и др.<sup>4</sup>

Примером демократичных национальных политик является современная национальная политика Российской Федерации, которая со всей очевидностью доказывает прямую связь между политикой государства в области национальных отношений и возможностями народов и отдельных лиц по осуществлению права на национальное самоопределение. То, что именно национальная политика государства выступает главной гарантией права на национальное самоопределение, подтверждает и пример государств, в которых национальная политика препятствует реализации данного основополагающего права народов и каждого человека, фактически создает условия, делающие его осуществление невозможным. К сожалению, к таким государствам можно отнести Болгарию, где на протяжении многих десятилетий проводится политика дискриминации национальных меньшинств, в первую очередь македонского меньшинства.

Итак, Российское государство сложилось как многонациональный союз, объединение народов, консолидированных на началах исторической общности, равноправия и сотрудничества. В соответствии с ч. 1 ст. 3 и Преамбулой Конституции РФ<sup>5</sup> носителем суверенитета и единствен-

---

<sup>3</sup> URL: [lib.sale/kurs-politologii-obschij/natsionalnaya-politika-32743.html](http://lib.sale/kurs-politologii-obschij/natsionalnaya-politika-32743.html)

<sup>4</sup> См.: Энциклопедия «Народы и религии мира». URL: [http://peoples\\_religion.academic.ru/](http://peoples_religion.academic.ru/) 632

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных законами РФ от 30.12.2008

ным источником власти в Российской Федерации является ее *многонациональный народ*. Конституционные основы современной государственной национальной политики Российской Федерации образуют положения Конституции, закрепляющие важнейшие ценности конституционного строя России: человек, его права и свободы – высшая ценность; ценность народовластия; равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации; равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка; ценность государственной целостности и незыблемость государственного суверенитета; демократических принципов построения государственной и общественной жизни и др. (Преамбулы, ст. 1–5, 8–9, 17–19, 26, ч. 3 ст. 68, ст. 69, ст. 71–72, ч. 2 ст. 80 Конституции РФ и др.).

Правовые основы государственной национальной политики, заложенные Конституцией РФ 1993 г., конкретизируются федеральными законами, иными федеральными нормативно-правовыми актами, правовыми актами субъектов Федерации<sup>6</sup>.

В Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.<sup>7</sup> говорится о необходимости «сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан»<sup>8</sup>. Последовательная реализация Стратегии государственной национальной политики призвана обеспечить создание дополнительных социально-экономических и политических условий прочного национального и межнационального мира и согласия на всей территории Российской Федерации, укрепление основ конституционного строя, демократии и федерализма.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 3 декабря 2015 г. подчеркнуто, что «сила России – в свободном развитии всех народов, в многообразии, гармонии и культур, и языков, и традиций наших, во взаимном уважении, диалоге и православных, и мусульман, последователей иудаизма и буддизма. Мы обязаны жестко противодействовать любым проявлениям экстремизма и ксенофобии, беречь межнациональное и межрелигиозное согласие. Это историческая основа нашего общества и российской государственности»<sup>9</sup>.

Таким образом, национальная политика Российской Федерации – это правовая политика государства в области регламентации правового ста-

№ 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.

<sup>6</sup> В частности, речь идет о Законе РСФСР от 25 октября 1991 г. (в ред. от 11.12.2002) «О языках народов РСФСР», федеральных законах от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ (в ред. от 04.11.2014) «О национально-культурной автономии», от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и др.

<sup>7</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Рос. газета. 2015. 4 дек.

туса этносов, формирования нормативной базы, обеспечивающей реализацию национальной политики на уровне органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Она предполагает объединение усилий всех звеньев государственной власти и общественно-политических структур для сохранения межнационального согласия, утверждения принципа равноправия граждан различных национальностей и вероисповеданий, укрепления солидарности между ними, обеспечение равных правовых, организационных и материальных условий гражданам, общественным национально-культурным формированиям для их участия в общественно-политической, культурной жизни<sup>10</sup>.

В советский период в Конституциях СССР и РСФСР отсутствовал термин «государственная национальная политика», но ее основные принципы закреплялись: право наций на самоопределение, право национальностей на объединение в автономные областные союзы, на создание федераций на основе союза свободных наций, принцип равноправия народов, равноправия граждан независимо от национальной принадлежности, принцип юридического и фактического равенства всех наций и народностей, их братского сотрудничества и др. Впервые в Декларации об образовании СССР 1922 г., а затем во всех советских конституциях (начиная с Конституции СССР 1924 г.) закреплялось *право всех народов на самоопределение* как право не только на развитие своей культуры, языка, образования, традиций, но и как право на самостоятельное решение вопроса о создании форм своей национальной государственности, в частности на вхождение в Союз ССР и на свободный выход из него<sup>11</sup>.

Следует признать, что эти положения советских конституций, а также реализация национальной политики, сыграли в свое время позитивную роль в объединении всех народов бывшего Союза ССР. В основе современной национальной политики России лежат основные идеи и принципы ленинской национальной политики, которые прошли проверку на прочность в годы Великой Отечественной войны и в иные самые сложные периоды истории Советского государства вплоть до его разрушения.

Нужно отметить огромную роль В. И. Ленина в разработке принципиальных основ социалистического федеративного государства и государственной национальной политики. В его трудах по национальному вопросу<sup>12</sup> и в первых актах советской власти, принятых во время и сразу

---

<sup>10</sup> См.: *Заметина Т. В.* Государственная национальная политика Российской Федерации : правовое регулирование, проблемы, перспективы // Општествените прломени во глобалниот свет : зборник на трудови. Втора меѓународна научна конференција. Штип, 2015. С. 58.

<sup>11</sup> См.: *Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И.* Очерк истории Советской Конституции. М., 1987. С. 265.

<sup>12</sup> Многие положения работ Ленина по национальным вопросам и сегодня звучат весьма актуально. В частности: «Обвинять сторонников свободы самоопределения, т. е. свободы отделения, в поощрении сепаратизма – такая же глупость и такое же лицемерие, как обвинять сторонников свободы развода в поощрении разрушения семейных связей. ...Отрицание свободы самоопределения, т. е. отде-

после социалистической революции<sup>13</sup>, отталкиваясь от известной марксистской формулы о том, что «не может быть свободен народ, угнетающий другие народы»<sup>14</sup>, Ленин обосновал принцип национального суверенитета, самоопределения народов, вплоть до полного отделения и образования самостоятельного государства, принцип равноправия всех наций и их право на свободное развитие. Признание после Октябрьской революции независимости Польши и Финляндии явилось одним из практических подтверждений принципов, сформулированных в первых документах Великой Октябрьской социалистической революции в России, а дальнейшее развитие огромного многонационального государства подтвердило правильность ленинских идей<sup>15</sup>.

Современная российская Конституция (как и конституции других стран) не предусматривает самоопределения наций вплоть до их отделения и выхода из Российской Федерации с образованием самостоятельного государства либо вхождением в состав другого государства. В соответствии с современной конституционно-правовой концепцией России, по мнению С. А. Авакьяна, «право на самоопределение... народов (следовательно, и однонациональных, и многонациональных групп населения)» включает в себя право «на выбор формы своего бытия в Российской Федерации; на самоуправление своей жизнью, делами территорий, на которой они компактно проживают»<sup>16</sup>.

Выбор народами России «формы своего бытия» в соответствии со ст. 137 Конституции России означает, в первую очередь, возможность субъектов Федерации, образованных по национальному принципу, вносить изменения в состав субъектов Российской Федерации, изменять формы своей национальной государственности и формы национально-территориальных образований.

Одной из наиболее развитых институциональных форм участия граждан различных национальностей в культурной жизни выступает национально-культурная автономия<sup>17</sup>. Дополнительные права особых субъектов конституционного права – коренных малочисленных наро-

---

ления наций, означает лишь защиту привилегий господствующей нации и полицейских приемов управления в ущерб демократическим» (*Ленин В. И. О праве наций на самоопределение // Полн. собр. соч. Т. 25. С. 255–320*) ; «Маленькая Швейцария не теряет, а выигрывает от того, что в ней нет одного общегосударственного языка, а их целых три: немецкий, французский и итальянский» (*Его же. Т. 23. С. 424*).

<sup>13</sup> См.: Декрет о мире от 26 октября (8 ноября) 1917 г., Декларация прав народов России от 2 (15) ноября 1917 г., Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. URL: <https://ru.wikipedia.org/>

<sup>14</sup> *Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 18. С. 509.

<sup>15</sup> См.: Курс советского государственного права / Б. В. Щетинин [и др.]. М., 1971. С. 232–241.

<sup>16</sup> *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 4-е изд. М., 2010. С. 104.

<sup>17</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965 ; 2014. № 45. Ст. 6146.

дов гарантированы ст. 69 Конституции РФ, Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами<sup>18</sup>.

Таким образом, в Российской Федерации в отношении этнических общностей используются два основных правовых режима: общий недискриминационный конституционно-правовой режим для представителей всех национальностей, создание условий для развития их национальной культуры, языка, общественных объединений, созданных в этих целях и т. д., а также специальный конституционно-правовой режим в отношении коренных малочисленных народов, предусматривающий особые права и льготы<sup>19</sup>.

Российская национальная политика нацелена, прежде всего, на достижение баланса, паритета интересов каждого человека в отдельности и всех, проживающих на территории Российской Федерации народов (этносов) в сфере национальных и федеративных отношений. *Российское государство не стремится достичь гражданского единства за счет нивелирования национальных различий. В связи с этим право на национальное самоопределение народов органично дополняется правом на национальное самоопределение каждого индивида, т. е. правом человека на национальную самоидентификацию, определение своей национальной принадлежности.*

В соответствии со ст. 26 Конституции Российской Федерации: «1. Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. 2. Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества».

Если российская национальная политика направлена на создание условий для свободной национальной самоидентификации граждан и развития национальной культуры и языка, то современная национальная политика Республики Болгария представляет собой продолжение (хотя и в более мягких формах) курса на выстраивание единой болгарской нации, начатого после 1963 г. Коммунистической партией Болгарии во главе с Тодором Живковым.

Бытующий и поныне в Болгарии национальный миф исключает возможность существования македонской идентичности, отличной от болгарской, а тем самым и наличие в Болгарии македонского меньшинства. Однако так было не всегда. Впервые данное меньшинство как таковое было признано после 1944 г. и продолжалось около двух десятилетий. Менее года македонцы пользовались ограниченной культурной автономией, которая была ликвидирована после резолюции Информбюро, на-

---

<sup>18</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208 ; 2004. № 35. Ст. 3607 ; 2009. № 14. Ст. 1575 ; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4382.

<sup>19</sup> См.: *Заметина Т. В.* Указ. соч. С. 56–66.

правленной против Тито и Югославии: большое количество македонцев в Болгарии были репрессированы как сторонники Тито<sup>20</sup>.

В период, когда македонское меньшинство было признано, по данным переписи населения, в Болгарии идентифицировали себя как македонцы от 168 000 (1946 г.) до 187 000 (1956 г.) человек<sup>21</sup>.

После 1963 г. первой жертвой курса на единую болгарскую нацию суждено было стать македонцам<sup>22</sup>, существование которых начинает отрицаться всеми возможными способами и на всех уровнях, в полном соответствии с высказыванием Живкова: «Такого меньшинства нет и не может быть»<sup>23</sup>. Начинается новая волна репрессий, направленных в этот раз против самоопределения «македонец» как такового. Сотни людей оказываются за решеткой, еще больше – переселены и подвергнуты преследованиям политической полицией. В этом преследовании болгарские власти нередко доходили до абсурда. Так, македонские народные песни, в том числе македонские патриотические песни, которые сегодня провозглашены в Болгарии болгарскими, во время режима Т. Живкова в Болгарии были запрещены, а их прослушивание и исполнение преследовалось и наказывалось так же, как и изучение македонского языка<sup>24</sup>.

Изменение общественно-политического строя не привело к значительным изменениям в отношении македонцев. В сущности, от самой идеи единой нации без национальных меньшинств официальные власти Болгарии не отказываются и после интеграции в Европейский союз, дискриминация македонцев также не прекращается. Хотя репрессии против изъявлений воли македонского меньшинства начиная с 90-х гг. прошлого века имеют не такую жесткую форму, как раньше, тем не менее, они продолжают означать полное отстранение представителей меньшинства в общественной и политической жизни за счет того, что не регистрируются македонские организации, запрещаются массовые собрания, демонизируются македонские активисты, которые позиционируются как враги Болгарии, предатели, изменники и агенты, проплаченные Маке-

<sup>20</sup> См.: *Стойков С.* Македонското малцинство во Бугарија и немоќта на меѓународниот правозащитен систем // *Человек в глобальном мире : материалы Междунар. науч. конф. / под ред. Н. В. Бутусовой, Й. Ананиева.* Воронеж, 2015. С. 51–52.

<sup>21</sup> См.: *Васил Јотевски.* Националната афирмација на Македонците во Пиринскиот дел на Македонија 1944–1948 г., ИНИ. Скопје, 1996. С. 109–111 ; *Красимир Кънев.* Законодателство и политика към етническите и религиозните малцинства в България / А. Кръстева (ред.) // *Общности и идентичности в България.* София, 1998. С. 97.

<sup>22</sup> Впоследствии жертвами выстраивания единой нации становятся помаки, цыгане и турки.

<sup>23</sup> БКП, Коминтернът и македонският въпрос (1917–1946). София, 1998. Т. 2 ; *Архивите говорят.* Кн. 5. Приложение № 1. С. 1288, 1292.

<sup>24</sup> См.: *Стойков С.* ТАБУ : время на страх и страдание : сборник спомени и документи. Благоевград, 2014.

донией, Сербией, Грецией, Россией и др., применяется и физическое насилие<sup>25</sup>.

В Болгарии не существует документа, в котором гражданин мог бы указать свою этническую принадлежность. Вплоть до сегодняшнего дня ни одна перепись населения не предлагала графы «македонец». В своем стремлении к отрицанию существования этого меньшинства болгарские власти с 1963 г. прибегают и к различным манипуляциям при переписи, наиболее частые из которых – отказ записывать национальность представителей меньшинств, нагнетание страха перед переписью и т. д. В результате численность македонцев в Болгарии была искусственно снижена с 187 000 до 1600, а численность людей «без национальности» – преимущественно представителей различных национальных меньшинств – увеличена до 730 000 (10 % населения Болгарии) в 2011 г.<sup>26</sup> (Для сравнения: в соответствии с данными Всероссийской переписи населения 2010 г., сформированными на основе самоопределения граждан, на территории России проживают представители 193 национальностей. Всего население России составляет 142 856 536 человек, кстати, в их числе 325 македонцев, проживающих в России<sup>27</sup>).

В том же направлении развивается политика игнорирования рекомендаций международных организаций по признанию македонского меньшинства и прекращению дискриминации в его отношении, а также в отношении серии решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) против Болгарии в связи с нарушением права македонцев на создание организаций и проведение собраний (ст. 11, 13 Европейской конвенции). За последние 15 лет Комитет министров Совета Европы в Страсбурге позволил признать восемь таких решений ЕСПЧ выполненными. Несмотря на это, ни одна македонская организация до сих пор не была зарегистрирована, что наглядно демонстрирует несовершенство международных механизмов защиты прав человека, как и самого ЕСПЧ<sup>28</sup>.

Репрессии проявляются и в отрицании самого права на самоопределение, прежде всего, права каждого человека на национальную самоидентификацию. Наиболее распространенным аргументом для непризнания этого права человека является отсутствие четкой общепринятой международной дефиниции «национальное меньшинство»<sup>29</sup>. Отсутствие

---

<sup>25</sup> См., например: Доклад за 2015 г. о положении македонского меньшинства в Болгарии. URL: <http://www.omoilindenpirin.org/> ; Доклад за 2016 г. о положении македонского меньшинства в Болгарии. URL: [http://www.omoilindenpirin.org/news/2017may\\_b](http://www.omoilindenpirin.org/news/2017may_b)

<sup>26</sup> См.: Доклад за преброяването на населението в България 2011. URL: <http://www.omoilindenpirin.org/documents/doklad.pdf>

<sup>27</sup> URL: <http://megabook.ru/article/>

<sup>28</sup> См. подробнее: *Стойков С.* Македонското малцинство во Бугарија и немоќта на меѓународниот правозащитен систем. С. 51–52.

<sup>29</sup> См.: *Стойков С.* Фикцијата на објективните критериуми против правото на самоопределување : примерот на македонското малцинство во Бугарија // Опште-

общепринятого определения национального меньшинства в международных документах де-факто дало возможность Болгарскому государству самостоятельно решать, кто является национальным меньшинством, и, следовательно, отказывать представителям любой национальности в реализации их права на самоопределение, на национальную самоидентификацию.

Однако отсутствие в России термина «национальное меньшинство» в международно-правовых актах, а также в законодательстве, «не мешает» государству признавать и последовательно гарантировать права всех национальностей, что еще раз подтверждает *определяющую роль в этом вопросе именно национальной государственной политики и идеологии.*

Основываясь на современных стандартах прав и свобод человека и гражданина, в постсоветский период в России сочли неправомерным вменять в обязанность гражданам указывать в паспорте свою национальность, как это было в советский период. В ч. 1 ст. 26 Конституции России закрепляется недопустимость принуждения к определению и указанию своей национальной принадлежности, т. е. к национальному самоопределению. Фактическая национальная идентичность – это принадлежность человека к определенной нации как исторически сложившейся устойчивой общности людей, возникшей на базе общности языка, территории, экономической жизни и психического склада, проявляющегося в общности культуры. Но «национальная принадлежность», понимаемая в сугубо этническом смысле, не тождественна значению понятия «национальная принадлежность» в его конституционно-правовом смысле. Сама конструкция нормы ст. 26 Основного закона, закрепляющей право, т. е. субъективные возможности человека, связанные с определением и указанием своей национальной принадлежности, свидетельствует о вариантах такого выбора. То есть национальная самоидентификация зависит от воли самого человека<sup>30</sup>.

Можно привести известный в России случай, когда, например, известный актер, певец, будучи этнически евреем, публично заявил, что считает себя не евреем, а русским, поскольку вырос на русской культуре, думает по-русски и ощущает себя русским, русский язык считает родным (а иврит вообще не знает). Это можно охарактеризовать как естественный процесс ассимиляции.

Ассимиляция (лат. *assimilatio* – уподобление) в социологии и этнографии – потеря одной частью социума (или целым этносом) своих отличительных черт и их замена на позаимствованные у другой части (другого этноса). В целом это этнокультурный сдвиг в самосознании определенной социальной группы, ранее представлявшей иную общность в плане языка, религии или культуры. Ассимиляция может носить как добровольный характер – увлечение другой более привлекательной культурой, межна-

---

ствените промени во глобалниот свет : зборник на трудови. Втора меѓународна научна конференција. Штип, 2015. С. 662–665.

<sup>30</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2010. URL: <http://base.garant.ru/5694100/>

циональные и межконфессиональные браки и т. п., так и принудительный (насильственный) характер – военная аннексия, частичное истребление (геноцид), вынужденное переселение, законодательная деятельность, направленная на подавление тех или иных культурно-языковых явлений<sup>31</sup>. К сожалению, примером принудительной ассимиляции является многолетняя деятельность болгарской властвующей элиты по отношению к македонцам, проживающим в Болгарии.

«Совершенно очевидно, что без свободы выбора, самоидентификации и самовыражения ... нельзя говорить о свободе иначе, как о тоталитарной фикции»<sup>32</sup>. Для любого здравомыслящего человека этот вывод абсолютно справедлив и очевиден.

Но, как выясняется, очевидные, само собой разумеющиеся положения и выводы доказывать особенно трудно. Безусловно, когда есть сомнения в каких-то выводах, требуется анализ позиции и аргументов оппонента – это нормальная научная дискуссия. Но едва ли можно назвать дискуссией, тем более научной, ситуацию, когда противники признания македонской нации и македонского языка заявляют примерно следующее: «Этого не может быть, потому что этого не может быть никогда». Это очень напоминает хорошо известное македонцам (приведенное выше) высказывание Т. Живкова в начале 60-х гг. прошлого века относительно македонского меньшинства.

Но именно такая «аргументация», к сожалению, преобладает у болгарских политиков и ученых, отрицающих македонскую нацию<sup>33</sup>, и следовательно, право македонского народа на самоопределение, развитие национальной культуры и языка, а применительно к каждому конкретному человеку – *его право на национальную самоидентификацию, изучение своего языка, приобщение к культуре своего народа.*

Таким образом, болгарская национальная политика противоречит ст. 54 Конституции Болгарии, которая гласит: «Каждый имеет право пользоваться национальными и общечеловеческими культурными ценностями и развивать свою культуру в соответствии со своей этнической принадлежностью, которая признается и гарантируется законом»<sup>34</sup>.

«Жонглирование» противников признания македонской нации и македонского языка категориями «субъективного» и «объективного» в попытках объяснить свою позицию никак не делает их выводы аргументированными. Какие аргументы, какие «объективные критерии» можно привести, делая вывод о том, что македонского языка нет, если суще-

---

<sup>31</sup> Материал взят из Википедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Ассимиляция>

<sup>32</sup> Стойков С. Фикцијата на објективните критериуми против правото на самоопределување... С. 661.

<sup>33</sup> См., например: *Сталянова Мария, Ранчев Пламен*. Официалните македонски институции не приемот тезата за македонско малцинство у нас. Агенција «Фокус». 2006. 14 дек. URL: <http://www.bsp.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0030&n=000700&g='&vis=000049>

<sup>34</sup> URL: <http://www.krugosvet.ru/node/42735>

ствуется государство Македония, македонский язык признан и изучается в большинстве университетов мира, в том числе в России<sup>35</sup>. Более того, «непризнание» македонской нации и языка – далеко не единодушная позиция болгарских ученых: известны факты гонений, притеснений ряда болгарских филологов за признание македонского языка. Фактически это демонстрирует первостепенную роль государства, а не науки в определении того, что считать «объективными» и «научными» критериями. В реальности не филология (филологическая элита), а болгарская политическая элита определила «несуществование» македонского языка<sup>36</sup>.

Официальное толкование ч. 2 ст. 36 Конституции Болгарии<sup>37</sup>, закрепляющей право граждан, «для которых болгарский язык не является родным» «наряду с обязательным изучением болгарского языка изучать и использовать свой родной язык», делает невозможным изучение своего национального языка для интегрированных меньшинств (евреи, армяне, влахи, македонцы, помаки): в их семьях болгарский язык является основным языком общения как следствие культурной ассимиляции, что дает пространство для отрицания их права на изучение языка национального меньшинства. Так, в Болгарии не готовят учителей македонского языка, не издадут учебников, а требование изучать этот язык встречается только отказом. Поэтому термин «родной язык» служит только ограничению реализации права македонского меньшинства на изучение своего языка<sup>38</sup>.

Прямо противоположная ситуация существует в России в связи с реализацией конституционного права на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, образования и творчества (ч. 2 ст. 26 Конституции РФ). Конституционное право на пользование родным языком, подобно праву национальной самоидентификации, предполагает возможность выбора самим человеком того языка, который он считает родным, на основе внутренней оценки и убежденности. Сущностью этого права каждого человека выступает конституционно гарантированная возможность самоопределения и самовыражения в плане вербальной, духовно-культурной идентичности. Поэтому главным пу-

<sup>35</sup> См.: Ускова Р. П. Македонский язык. Грамматический очерк, тексты для чтения с комментариями и словарем. Скопје, 1985; *Ее же*. Грамматика македонского литературного языка. М., 2003; *Толовски Д., Иллич-Свитыч В. М.* Македонско-русский словарь. М., 1963; Македонско-русски речник. Македонско-русский словарь / ред. акад. Р. Ускова; авт.-сост.: Р. П. Ускова, З. К. Шанова, М. А. Поварницына, Е. В. Верижникова. Т. I–III. Скопје, 1997; Македонско-русский словарь / под общ. ред. Р. П. Усковой и Е. В. Верижниковой; сост. Р. П. Ускова, З. К. Шанова, Е. В. Верижникова, М. А. Поварницына. М., 2003.

<sup>36</sup> См.: Стойков С. Фикцијата на објективните критериуми против правото на самоопределување... С. 666.

<sup>37</sup> Конституция Республики Болгарии (обнародована в «Държавен вестник», бр. 56 от 13 июля 1991 г.). URL: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Bulgaria&language=r>

<sup>38</sup> См.: Стойков С. Фикцијата на објективните критериуми против правото на самоопределување... С. 666.

бличным конституционно-правовым следствием этого права выступает *недопустимость не предусмотренного законом воспрепятствования лицу пользоваться в любых ситуациях и отношениях тем языком, который он указывает в качестве родного*<sup>39</sup>.

Законодательство Российской Федерации и ее субъектов закрепляет всестороннюю систему гарантии реализации конституционных прав, предусмотренных ч. 2 ст. 26 Конституции России<sup>40</sup>. В соответствии с Преамбулой Закона РФ «О языках народов Российской Федерации» языки народов Российской Федерации – национальное достояние Российского государства, они находятся под защитой государства. Государство на всей территории Российской Федерации способствует развитию национальных языков, двуязычия и многоязычия, создает условия для сохранения и равноправного и самобытного развития языков народов Российской Федерации. В Российской Федерации недопустимы пропаганда вражды и пренебрежения к любому языку, создание противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков, иные нарушения законодательства Российской Федерации о языках<sup>41</sup>.

В соответствии с п. 4 ст. 14 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>42</sup>, граждане Российской Федерации имеют право на получение дошкольного, начального общего и основного общего образования на родном языке из числа языков народов Российской Федерации, а также право на изучение родного языка из числа языков народов Российской Федерации в пределах возможностей, предоставляемых системой образования, в порядке, установленном законодательством об образовании<sup>43</sup>.

Русский язык, как это установлено в Федеральном законе «О государственном языке Российской Федерации»<sup>44</sup>, объективно является языком, способствующим взаимопониманию, укреплению межнациональных

<sup>39</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2010. URL: <http://base.garant.ru/5694100/>

<sup>40</sup> См., например: Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 02.03.2016). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_140174/) ; О языках народов Российской Федерации : закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 (в ред. от 12.03.2014). URL: [http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc ;\\_O\\_государственном\\_языке\\_Российской\\_Федерации\\_ :\\_федер.\\_закон\\_от\\_1\\_июня\\_2005\\_г.\\_№\\_53-ФЗ\\_\(в\\_ред.\\_от\\_05.05.2014\).\\_URL:\\_http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_53749/](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc ;_O_государственном_языке_Российской_Федерации_ :_федер._закон_от_1_июня_2005_г._№_53-ФЗ_(в_ред._от_05.05.2014)._URL:_http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_53749/)

<sup>41</sup> URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc>

<sup>42</sup> URL: <http://zakon-ob-obrazovanii.ru/>

<sup>43</sup> Ярким примером решения в России национального вопроса и последовательного обеспечения прав всех национальных меньшинств на изучение родного языка может, например, служить опыт многонациональной Республики Татарстан. URL: <http://addnt.ru/delegaciya-nauchnogo-soobshhestva-rossi/mantegna>

<sup>44</sup> О государственном языке Российской Федерации : федер. закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (в ред. от 05.05.2014). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_53749/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_53749/)

связей народов Российской Федерации в едином многонациональном государстве. Защита и поддержка этого языка способствуют приумножению и взаимообогащению духовной культуры народов Российской Федерации. Русский язык является основным языком межнационального общения. Однако субъекты Российской Федерации вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты о защите прав граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. В местностях компактного проживания населения, не имеющего своих национально-государственных и национально-территориальных образований или живущего за их пределами, наряду с русским языком и государственными языками республик, в официальных сферах общения может использоваться язык населения данной местности.

В заключение хотелось бы выразить надежду на то, что к правящей элите Республики Болгария придет понимание ошибочности многолетнего курса на подавление естественного стремления македонцев – граждан Болгарии к своему национальному развитию, в том числе к самостоятельной национальной самоидентификации. По-видимому, формированию нового, демократического курса национальной политики Болгарии могло бы способствовать изучение многолетнего опыта реализации национальной политики и осуществления права народов и каждого человека на национальное самоопределение в многонациональной России.

*Воронежский государственный университет*

*Бутусова Н. В., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права*

*E-mail: nataliabutusova@mail.ru*

*Тел.: 8-910-341-53-79*

*Voronezh State University*

*Butusova N. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Constitutional and Municipal Law Department*

*E-mail: nataliabutusova@mail.ru*

*Tel.: 8-910-341-53-79*

**ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРИЕМНЫХ ГУБЕРНАТОРА  
ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ:  
ПРАКТИКА РАБОТЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**Ю. В. Агибалов**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 27 сентября 2017 г.

**Аннотация:** *представлен анализ правового регулирования и практики организации общественных приемных губернатора Воронежской области, предложены направления совершенствования деятельности общественных приемных.*

**Ключевые слова:** *право граждан на обращение, органы государственной власти и местного самоуправления, общественные приемные граждан.*

**Abstract:** *the article gives the analysis of legal regulation and practice of the Voronezh region governor public receptions organization, the directions of improvement of public receptions activity are offered.*

**Key words:** *right of citizens for the address, public authority and local government organs, public receptions of citizens.*

В ст. 33 Конституции РФ закреплено право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) определен механизм реализации конституционного права граждан на обращения, а также порядок рассмотрения обращений граждан органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами. Частью 2 ст. 3 Федерального закона № 59-ФЗ установлено, что субъекты РФ своими законами и иными нормативными правовыми актами могут устанавливать положения, направленные на защиту прав граждан на обращения, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращения, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом № 59-ФЗ. В 2009 г. принят Закон Воронежской области от 19 октября 2009 г. № 125-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в органы государственной власти Воронежской области»<sup>2</sup> (далее – Закон № 125-ОЗ). Статьей 5 Закона № 125-ОЗ отдельным категориям граждан предоставлено право на личный прием в первоочередном порядке в государственных органах и у должностных лиц.

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №19. Ст. 2060.

<sup>2</sup> Молодой коммунар. 2009. 22 окт.

В целях обеспечения реализации прав граждан на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, защиты их прав и интересов, анализа социально-политических проблем и повышения эффективности работы исполнительных органов государственной власти области правительство Воронежской области образовало в муниципальных образованиях Воронежской области общественные приемные губернатора Воронежской области<sup>3</sup>.

Актуальность темы исследования связана, с одной стороны, с повышением внимания со стороны федеральных органов государственной власти Российской Федерации к рассмотрению обращений граждан, обеспечением защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прогнозированием развития социально-экономических и общественно-политических процессов в Российской Федерации<sup>4</sup>, а с другой – необходимостью совершенствования форм работы с населением органами государственной власти и местного самоуправления.

### **Правовое регулирование статуса общественных приемных губернатора**

Институт общественных приемных губернатора в муниципальных образованиях Воронежской области появился в мае 2008 г. по инициативе губернатора Воронежской области А. В. Гордеева. В Положении об общественных приемных губернатора Воронежской области, утвержденном постановлением правительства Воронежской области от 13 мая 2009 г. № 386, их целью является решение общественно значимых вопросов, оказание влияния на принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления решения, общественный контроль и внесение корректив в их работу в соответствии с интересами субъектов волеизъявления.

Перед общественными приемными были поставлены следующие задачи:

- организация приема граждан;
- взаимодействие с органами власти всех уровней, общественными организациями по вопросам рассмотрения обращений граждан;
- оказание содействия гражданам в получении консультации специалистов по возникающим проблемам;
- получение наиболее полной и достоверной информации о социально-экономическом развитии муниципальных образований, морально-психологическом климате и настроении граждан;
- выявление наиболее актуальных проблем территорий и содействие оперативному принятию мер по их решению.

---

<sup>3</sup> Об общественных приемных губернатора Воронежской области в муниципальных образованиях Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 13 мая 2009 г. № 386 // Молодой коммунар. 2009. 19 мая.

<sup>4</sup> О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций : указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17. Ст. 2545.

При решении поставленных задач общественные приемные должны были осуществлять следующие функции:

– ведение учета поступивших обращений, контроль за их своевременным рассмотрением;

– анализ обращений граждан, подготовка на их основе информации об общественно-политической ситуации в муниципальных образованиях;

– содействие в организации встреч граждан, общественных объединений, коллективов предприятий и учреждений с губернатором области, его заместителями, членами правительства области, руководителями и специалистами структурных подразделений правительства области, исполнительных органов государственной власти области, руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Воронежской области;

– регулярное информирование населения о деятельности губернатора области и исполнительных органов государственной власти области, приоритетных направлениях социально-экономического развития региона.

Для обеспечения системности в работе общественных приемных губернатор утвердил Регламент личного приема граждан в общественных приемных губернатора<sup>5</sup>. Данный документ содержит не общие рассуждения и предписания, а четкие пошаговые инструкции по подготовке и ведению приема граждан, по работе в ходе личного приема должностных лиц правительства области, подготовки встреч с населением и в трудовых коллективах.

### **Работа общественных приемных губернатора: практика и проблемы**

В работе общественных приемных заложен принцип непрерывности деятельности. Главная задача руководителей общественных приемных обеспечить всестороннее рассмотрение обращения гражданина, постараться помочь решить проблемы обратившихся в приемную. Обращения, поступившие через общественные приемные, находятся на контроле у руководителя приемной до его полной реализации.

За восемь лет в деятельности общественных приемных губернатора сложилась практика работы с органами государственной власти и органами местного самоуправления Воронежской области по следующим направлениям:

– организация и проведение личных приемов граждан в общественных приемных губернатора с руководителями исполнительных органов государственной власти Воронежской области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– организация выездных приемов в поселениях;

– организация встреч с населением в муниципальных образованиях поселений и в трудовых коллективах предприятий и учреждений;

<sup>5</sup> См.: Селютин В. И., Пеньков В. С. Работа с обращениями граждан в Российской Федерации : правовое регулирование и практика организации : метод. пособие / под общ. ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2015. С. 61–72.

– организация тематических и целевых приемов в общественных приемных губернатора области.

По этим направлениям деятельности общественных приемных губернатора осуществляется взаимодействие с руководителями органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов и поселений.

Информация о работе общественных приемных губернатора Воронежской области за 2009–2017 гг. представлена в таблице.

За восемь с половиной лет существования общественных приемных в них было принято 108 515 человек, поступило обращений – 107 904, при этом на месте приняты решения по 102 964 обращениям (или 95,4 %). С 2010 г. было организовано 1514 выездов в поселения, в ходе которых было принято 8477 человек (или каждый двенадцатый гражданин). Кроме того, с 2014 г. было организовано 1186 встреч руководителей исполнительных органов государственной власти в трудовых коллективах. Необходимо отметить, что губернатор области А. В. Гордеев регулярно проводит прием граждан в общественных приемных.

В практику работы общественных приемных губернатора вошло проведение целевых (тематических) приемов граждан. В текущем году было проведено 42 тематических приема, касающихся проблем медицинского обслуживания и социального обеспечения граждан, вопросов ЖКХ, ремонта автомобильных дорог, благоустройства поселений, водоснабжения и др.

С ноября 2014 г. по решению полномочного представителя Президента РФ в ЦФО общественные приемные губернатора начали организовывать приемы с участием руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Воронежской области. В октябре 2014 г. был утвержден новый регламент личного приема граждан в общественных приемных губернатора в муниципальных образованиях Воронежской области, согласно которому руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Воронежской области ведут прием в общественных приемных губернатора области.

Эффективность работы общественных приемных высоко оценил начальник Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций М. Г. Михайловский в ходе состоявшегося 27 октября 2017 г. в правительстве Воронежской области выездного Всероссийского семинара по теме «Дальнейшее совершенствование работы с обращениями граждан в соответствии с Указом Президента РФ от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций». В своем выступлении он подчеркнул, что в районах Воронежской области есть общественные приемные, и они взяли на себя организационно-методическую роль. Это центры, которые курируют работу с населением. В 2017 г. в приемную обратились 60 % граждан, в коллективах было принято 25 % и на выезде (в поселениях) – 15 % – это значительное число населения, которое имело возможность обратиться к власти с теми или иными проблемами. М. Г. Михайловский подчеркнул

Информация о работе общественных приемных губернатора  
Воронежской области за 2009–2017 гг.<sup>6</sup>

№ п/п	Показатель	Год											Итого
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 9 мес.			
1	Принято граждан в общественных приемных	6357	11 877	13 443	13 744	13 553	14 456	12 780	13 179	9126	108 515		
2	Поступило обращений	6178	12 118	13 501	13 785	13 655	13 789	12 466	13 075	9337	107 904		
3	Рассмотрено обращений на личных приемах заместителями губернатора, первыми заместителями председателя правительства, заместителями председателя правительства, руководителями ИОГВ, структурных подразделений правительства области												
4	Принято решений на месте в ходе личного приема	5686	11 318	12 755	13 197	12 905	13 324	12 115	12 595	9069	102 964		
5	Поступило обращений в адрес губернатора области	492	800	746	588	448	465	351	480	268	4638		
6	Число выездов в поселения		147	169	228	294	121	177	233	145	1514		
7	Принято граждан в поселениях		1132	1293	1521	1669	654	746	910	552	8477		
8	Проведено встреч в трудовых коллективах					18	398	224	324	222	1186		

<sup>6</sup> По данным управления по работе с обращениями граждан правительства Воронежской области.

правильность данного направления: власти нужно максимально приблизиться к общению с населением<sup>7</sup>.

Практика работы общественных приемных показала, что они успешно справляются с одной из важнейших задач, возложенных губернатором на руководителей общественных приемных: *не подменять собой органы местного самоуправления, а оказывать влияние на повышение эффективности их деятельности через контроль за ходом рассмотрения в администрациях обращений граждан*. Ежегодный рост обращений граждан в общественные приемные губернатора говорит в целом о доверии населения к губернатору на местах.

### Методическая помощь общественным приемным губернатора

С целью повышения профессионального уровня руководителей общественных приемных, повышения эффективности и качества их работы в правительстве области ежегодно проводятся обучающие семинары. На семинарах перед руководителями общественных приемных выступают губернатор области, заместители губернатора области, руководители исполнительных органов государственной власти и структурных подразделений правительства Воронежской области. На выездных семинарах в муниципальных районах рассматривается опыт работы общественных приемных; проблемы, которые стоят сегодня перед органами власти; анализируются вопросы, с которыми чаще обращаются граждане. По итогам семинаров издаются материалы семинара, которые используются в практической работе органами власти и руководителями общественных приемных<sup>8</sup>. В области в целях оказания методической помощи работникам органов государственной власти, местного самоуправления, руководителям общественных приемных правительством области с 2014 г. издается серия «Библиотека государственного гражданского служащего Воронежской области», а с 2015 г. – серия «Местное самоуправление: методические рекомендации и лучшие практики». В первой серии в 2015 г. было выпущено методическое пособие «Работа с обращениями граждан в Российской Федерации: правовое регулирование и практика организации»<sup>9</sup>, в 2017 г. – «Взаимодействие общественных приемных губернатора Воронежской области с органами власти при рассмотрении обращений граждан» и «Методика проведения анализа обращений граждан, результатов рассмотрения и принятых по ним мер в органах власти»<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> URL: <https://www.govvrn.ru>

<sup>8</sup> См.: Взаимодействие общественных приемных губернатора Воронежской области с органами власти при рассмотрении обращений граждан : материалы семинара-совещания с руководителями общественных приемных губернатора Воронежской области (г. Калач, 4–6 июля 2017 г.) / под общ. ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2017.

<sup>9</sup> См.: Селютин В. И., Пеньков В. С. Работа с обращениями граждан в Российской Федерации : правовое регулирование и практика организации : метод. пособие / под ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2015.

<sup>10</sup> См.: Методика проведения анализа обращений граждан, результатов рассмотрения и принятых по ним мер в органах власти / под ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2017.

В серии «Местное самоуправление: методические рекомендации и лучшие практики» в 2017 г. изданы: «Методика оценки государственными органами и органами местного самоуправления результатов рассмотрения обращения граждан и принятых по ним мер»<sup>11</sup> и «Методика проведения анализа обращений граждан, результатов рассмотрения и принятых по ним мер в органах власти»<sup>12</sup>.

В области создана необходимая правовая и методическая база для реализации полномочий, возложенных на общественные приемные губернатора.

В правительстве области регулярно рассматриваются вопросы, касающиеся состояния работы с обращениями граждан на заседании президиума правительства области и оперативных совещаниях у губернатора Воронежской области. Проведенный анализ обращений в адрес губернатора и в общественные приемные показал, что абсолютное большинство проблем граждан касается вопросов местного значения. Это связано, прежде всего, с тем, что в муниципальных образованиях области недостаточно эффективно организована работа органов местного самоуправления с населением, слабо используется потенциал институтов гражданского общества, недостаточное внимание органов местного самоуправления уделяется правовому просвещению граждан.

Учитывая положительную практику работы общественных приемных губернатора в работе по приему граждан, губернатором области А. В. Гордеевым перед ними поставлены новые задачи, которые предстоит решать совместно с органами власти всех уровней.

*Во-первых, общественные приемные должны быть центром информирования населения о социально-экономическом развитии области и муниципалитетов.* Граждане, обращаясь в общественные приемные, должны не только получить ответ на поставленный вопрос, но и иметь возможность ознакомиться с планами работы правительства, задачами, стоящими перед муниципалитетами, итогами деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В районах созданы все условия для того, чтобы использовать современные технологии и средства связи, проводить прием граждан губернатором А. В. Гордеевым и руководителями области непосредственно в общественных приемных губернатора с использованием возможностей современной техники. Все общественные приемные имеют доступ к информации, размещенной на портале органов исполнительной власти Воронежской области.

*Во-вторых, общественные приемные губернатора должны активнее включаться в работу по осуществлению общественного контроля.* Важ-

---

<sup>11</sup> См.: Методика оценки государственными органами и органами местного самоуправления результатов рассмотрения обращения граждан и принятых по ним мер / под ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2017.

<sup>12</sup> См.: Методика проведения анализа обращений граждан, результатов рассмотрения и принятых по ним мер в органах власти / под ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2017.

ное место в деятельности общественных приемных должен занимать общественный мониторинг за деятельностью органов местного самоуправления, организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Это могут быть наиболее острые вопросы, характерные как для всех муниципальных образований, так и касающиеся проблем конкретного муниципального образования.

Руководители общественных приемных должны принимать участие в публичных обсуждениях общественно значимых вопросов, проектов решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы граждан.

*В-третьих*, руководители общественных приемных должны совместно с институтами гражданского общества (общественными палатами) участвовать в общественной оценке деятельности органов местного самоуправления, муниципальных и иных организаций, осуществляющих публичные полномочия в рамках общественного контроля.

*В-четвертых*, руководители общественных приемных должны вести учет мнения населения по вопросам местного значения, обсуждаемым на собраниях и сходах граждан, обобщать и готовить предложения для органов государственной власти и местного самоуправления.

В настоящее время общественные приемные активно включились в работу по оказанию методической и практической помощи муниципальным образованиям в развитии территориального общественного самоуправления.

Таким образом, выстроенная в области система работы с обращениями граждан работает, и она направлена на решение проблем конкретного человека.

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

*Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики*

*E-mail: agibalov@govrn.ru*

*Тел.: 8(473) 213-66-99*

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Voronezh Branch*

*Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the Public Service Recruitment Policy Department*

*E-mail: agibalov@govrn.ru*

*Tel.: 8(473) 213-66-99*

ЭТНИЧЕСКИЙ ФАКТОР В КОНСТИТУЦИОННОМ  
РЕГУЛИРОВАНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА  
СТРАН БРИКС\*

А. Н. Мочалов

Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)

Поступила в редакцию 13 июля 2017 г.

**Аннотация:** рассматривается влияние этнической и языковой структуры населения Индии, Южно-Африканской Республики, Китая, Бразилии, а также России на территориальное устройство данных государств, отмечаются некоторые сходства и отличия. Автор приходит к выводу, что во всех пяти странах территориальное устройство отражает особенности распределения этнических и языковых групп по территории государства. В то же время только в России в числе конституционных принципов территориального устройства закреплён принцип самоопределения народов.

**Ключевые слова:** государственная территория, территориальное устройство государства, федерализм, территориальная автономия, этничность, БРИКС.

**Abstract:** the article discusses the influence of ethnic and linguistic structure of population on territorial structures of India, South Africa, People's Republic of China, Brazil, and Russia. Some common features and distinctions are highlighted in the article. The author concludes that territorial structures of all the five states reflect spatial distribution of ethnic and linguistic groups. At the same time, only the Russian Constitution provides peoples' self-determination as a legal principle of structurization of the state territory.

**Key words:** state territory, territorial structure of state, federalism, territorial autonomy, ethnicity, the BRICS.

Страны БРИКС представляют собой перспективное поле для сравнительного изучения территориальной структуры государства и влияния на нее этнического фактора. Все пять стран (Бразилия, Россия, Индия, Китайская Народная Республика и Южно-Африканская Республика) являются полиэтническими, и в каждой из них особенности распределения этнических и языковых групп отразились на территориальном устройстве, закреплённом в конституциях. В то же время различные исторические и политические условия, в которых развивались эти государства; разные социально-демографические характеристики и географическое положение обусловили различия в подходах к учету фактора этничности в организации государственной территории.

Три государства из пяти (Россия, Индия, Бразилия) имеют федеративную форму государственного устройства, причем в России и Индии

\* Статья написана в рамках исследования, выполняемого за счет средств гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук МК-8057.2016.6.

используется практика так называемого национального, или этнического, федерализма. Близка к Федерации форма политико-территориального устройства ЮАР, определяемая В. Е. Чиркиным как «региональное государство»<sup>1</sup>. В ее территориальной структуре прослеживается также влияние этнического фактора. В Китае в местах концентрированного проживания этнических меньшинств используется территориальная автономия. Федеративное устройство Бразилии не учитывает особенностей этнического состава населения страны, однако данные особенности проявляются здесь в наличии земель исконного проживания коренных народов, пользующихся специальной конституционной защитой.

Индия – один из хрестоматийных примеров того, как этнический и языковой состав населения может отражаться в конституционном регулировании территориального устройства. Многочисленные этнические и этнолингвистические группы расселены по территории Индии не равномерно, а сконцентрированы в определенных географических регионах, причем ни одна из этих групп не составляет большинства в масштабах государства. Так, самый распространенный в стране язык – *хинди*, являющийся согласно ст. 343 Конституции<sup>2</sup> ее официальным языком, – используется лишь немногим более 40 % жителей, проживающих преимущественно на севере страны<sup>3</sup>. Всего же население страны говорит примерно на 450 языках и порядка двух тысячах диалектов и наречий.

Данная особенность обусловила появление в 1956 г. так называемого лингвистического федерализма, предполагающего, что в каждом субъекте индийской федерации – штате – население использует один определенный язык или несколько языков<sup>4</sup>. Первоначально территория страны была разделена на 14 штатов (а также ряд союзных территорий), в настоящее время их 29. В соответствии со ст. 345 Конституции Индии законодательный орган каждого штата может утвердить какой-либо язык (или языки), используемый в таком штате, либо язык хинди в качестве официального. Так, хинди принят в качестве официального языка в таких штатах, как Химачал-Прадеш и Мадхья-Прадеш. В штате Тамил-Наду официальным языком является тамильский, в Ориссе – *ория*, в Махараштре – *маратхи* и т. д. В ряде штатов официальный статус закреплен сразу за несколькими языками (например, *малаялам* и английский язык – в штате Керала).

В числе главных причин использования языкового принципа формирования штатов в Индии можно выделить две. Во-первых, лингвисти-

<sup>1</sup> См.: Чиркин В. Е. Современное государство. М., 2001. С. 189.

<sup>2</sup> См.: Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2 : Средняя Азия и Индостан / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. С. 177–448.

<sup>3</sup> Ethnologue: Languages of the world. URL: <https://www.ethnologue.com/country/IN/languages> (дата обращения: 12.07.2017).

<sup>4</sup> См.: Кашин В. П. «Штатомания» в Индии : опыт Теленганы и Гуркхаленда // Индия : перспективы современного развития. Внутренний, региональный и глобальный аспекты : материалы науч. конф. / под ред. Т. Л. Шаумян [и др.]. М., 2012. С. 35.

ческий федерализм способствовал приобщению народов, говорящих на разных языках, к правовым и политическим ценностям, заложенным в основу индийской нации; их вовлечению в государственную и общественную жизнь (путем предоставления школьного образования на языках меньшинств, гарантий прав обращения в органы публичной власти на родном языке, использования региональных языков в официальных целях и т. д.). Во-вторых, лингвистический федерализм был призван преодолеть региональный сепаратизм ряда нехиндиязычных народов, в частности тамилы, выступавших против их *хиндизации*<sup>5</sup>.

Уже в момент принятия Конституции Индии специальным статусом был наделен штат Джамму и Кашмир. Иногда этот статус связывается с особым этноконфессиональным составом населения данного региона (единственного, где большинство составляют мусульмане). Однако Индия – светское государство, и, несмотря на поликонфессиональный состав ее населения (притом, что 80 % населения страны индуисты<sup>6</sup>), религиозная принадлежность здесь не имеет юридического значения и не может влечь каких-либо правовых последствий, в том числе применительно к конституционному статусу субъектов федерации. Правильнее говорить, что особый статус Джамму и Кашмира связан с историческими особенностями его вхождения в состав Индийского союза, сопровождавшегося вооруженными столкновениями вдоль линии разграничения между Индией и Пакистаном<sup>7</sup>. Статья 370 Конституции предусматривает определенные изъятия из действия актов федерального Парламента в пределах штата Джамму и Кашмир. Так, полномочия Парламента Индии издавать законы в отношении данного штата ограничиваются лишь вопросами, определенными Президентом страны после консультации с правительством штата. Положения ч. 6 Конституции, определяющие порядок формирования органов государственной власти штатов, применяются также в отношении Джамму и Кашмира с ограничениями (формирование его органов осуществляется в соответствии с его собственной Конституцией).

Однако на северо-востоке страны, отделенном от «основной» ее части страны узким «коридором Силигури» и существенно отличающимся от нее в демографическом и культурном отношении, этнический фактор обусловил появление штатов, сохраняющих особый конституционный статус до настоящего времени. Северо-восток Индии населен многочисленными тибето-бирманскими народностями, имеющими родоплемен-

---

<sup>5</sup> См.: *Chadda M.* Minority Rights and Conflict Prevention: Case Study of Conflicts in Indian Jammu and Kashmir, Punjab and Nagaland. URL: <http://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-82-Minority-Rights-and-Conflict-Prevention-Case-Study-of-Conflicts-in-Indian-Jammu-and-Kashmir-Punjab-and-Nagaland.pdf> (дата обращения: 12.07.2017) ; *Tillin L.* United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism // *Publius*. 2007. Vol. 37, № 1. P. 60–61.

<sup>6</sup> См.: Сайт официальной статистической информации о результатах переписи населения в Индии. URL: [http://www.censusindia.gov.in/2011census/Religion\\_PCA.html](http://www.censusindia.gov.in/2011census/Religion_PCA.html) (дата обращения: 12.07.2017).

<sup>7</sup> См.: *Tillin L.* *Op. cit.* P. 54–55.

ной уклад, каждая из которых занимает определенное географическое пространство. Некоторые из этих народностей (например, нага) еще при образовании Индии заявляли о нежелании входить в ее состав и настаивали на создании собственных национальных государств, апеллируя к праву наций на самоопределение<sup>8</sup>. Тем не менее эти территории все же стали частью Индийского государства. Федерализм в то время рассматривался в Индии исключительно как способ управления языковым (но не этническим) многообразием, в связи с этим идея создания «этнических» штатов на территориях проживания северо-восточных племен первоначально была отвергнута. К тому же племена и занимаемые ими территории были сравнительно небольшими для того, чтобы получить статус штатов. Вместо этого Приложением 6 к Конституции было предусмотрено создание автономных округов в племенных зонах внутри северо-восточного мультилингвистического штата Ассам<sup>9</sup>. Территориальная автономия, впрочем, не смогла погасить сепаратизм этнических групп. Этнические лидеры продолжали требовать независимости, нередко прибегая к террористическим методам борьбы. В результате политическое руководство Индии было вынуждено уступить и создать в 1962 г. первый «этнический» штат Нагаленд (на территории проживания племен *нага*), впоследствии на северо-востоке появились штаты Мизорам, Манипур, Мегхалая и Трипура, также образованные по этническому признаку.

В отличие от лингвистических штатов «основной» части Индии, не рассматриваемых индийской конституционной доктриной как форма самоопределения или самоуправления языковых групп или народов – носителей соответствующих языков (даже при том, что название «титального» народа может быть использовано в названии штата, например Гуджарат, Тамил-Наду или Андхра-Прадеш), «этнические» штаты северо-востока, по сути, реализуют идею внутреннего самоуправления этнических групп в пределах «своих» территорий. Наиболее наглядно это может быть продемонстрировано на примере штатов Нагаленд и Мизорам, имеющих специальный конституционный статус в соответствии со ст. 371А и 371G Конституции Индии.

Так, акты индийского Парламента могут применяться в пределах Нагаленда только при наличии соответствующей резолюции законодательного органа данного штата, если такие акты затрагивают религиозные или социальные обычаи племен, их обычное право и судопроизводство, осуществление правосудия по гражданским и уголовным делам, а также право собственности и права на землю. Похожие изъятия из принципа верховенства федерального права закреплены и в отношении штата Мизорам. Тем самым Конституция Индии признает существование в этих

<sup>8</sup> См.: Chadda M. Op. cit. ; Suan Hausing K. K. Asymmetric Federalism and the Question of Democratic Justice in Northeast India // India Review. 2014. Vol. 13, № 2. P. 90.

<sup>9</sup> См.: Dhar I. Assam through the Prism of Reorganisation Experience // Interrogating Reorganisation of States / Ed. by A. Sarangi and S. Pai. New Delhi, 2011. P. 286.

штатах собственных правовых систем, основанных на обычном праве племен *нага* и *мизо*, и субсидиарное применение в них федерального законодательства. Данные конституционные положения во многом оформили фактическое положение дел: территории Нагаленда и Мизорама по-прежнему контролируются в основном этническими лидерами и племенными вождями, а не федеральными властями.

«Этнический» след рядом авторов усматривается также в выделении в 2000 г. из штата Бихар на востоке «основной» части Индии штатов Чхаттисгарх и Джаркханд (в которых порядка трети населения составляют племена *адиваси*)<sup>10</sup>. Ряд народностей, например *бодо* и *горные гуркхи*, продолжают требовать создания «собственных» карликовых этнических штатов (соответственно Бодоленда и Горкхаленда). В настоящее время данные территории пользуются ограниченной автономией. Так, Бодоленд является автономным округом в составе штата Ассам, а статус земель гуркхов (формально в соответствии с Конституцией не признаваемых автономной территорией) определяется специальным законодательством штата Западная Бенгалия.

Логика лингвистического федерализма, используемая в Индии, имеет общие черты с подходом, принятым в Южно-Африканской Республике. Данная страна в соответствии с Конституцией 1996 г. не является Федерацией, однако ее форма территориального устройства близка к федеративной: каждая из девяти ее провинций наделена Конституцией собственной законодательной компетенцией и представлена на общегосударственном уровне в «верхней» палате республиканского Парламента.

Статья 6 Конституции ЮАР<sup>11</sup> называет в качестве официальных 11 языков и устанавливает, что как правительство Республики, так и провинциальные правительства должны использовать в своей деятельности по меньшей мере два языка из этого списка. Такое регулирование не случайно: подобно Индии, ЮАР отличается высоким уровнем языкового разнообразия. Наиболее распространенный в стране язык – зулусский (*исизулу*). Но он, подобно хинди в Индии, не является языком большинства. Его используют в повседневной жизни лишь около четверти населения. Распределение языковых групп по территории страны неравномерно и связано не только с этнической, но и с расовой структурой населения. Большую часть жителей востока страны образуют представители африканской расы (или согласно официально принятой в стране классификации «черные»). При этом африканское население (составляющее в масштабах страны около 80 %) неоднородно в этническом и языковом составе. В нем выделяются такие этнические группы, как *зулусы*, *коса*,

---

<sup>10</sup> См.: Иванов А. В. Индия : программы развития «племен» // Индия : перспективы современного развития. Внутренний, региональный и глобальный аспекты. С. 105 ; Кузнецова С. С. Этнические и экономические аспекты индийского федерализма и их отражение в конституционном праве (на примере штата Джаркханд) // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 4. С. 43–47.

<sup>11</sup> URL: <http://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-web-eng.pdf> (дата обращения: 12.07.2017).

*сото*, *тсвана* и др. Причем проживают они не дисперсно, а концентрированно: каждый народ имеет свою историческую «малую родину» (народ *коса* проживает в основном на юге страны, *зулусы* – на юго-востоке, *сото* – на севере и т. д.) и говорит на своем языке. На западе ЮАР около 70 % населения составляют мулаты («цветные») – потомки тех, кто был рожден в смешанных европейско-африканских браках. Мулаты в основном используют язык *африкаанс* (произшедший от южно-африканского варианта голландского языка)<sup>12</sup>. В связи с этим все официальные языки в ЮАР (за исключением, пожалуй, английского), по сути, являются региональными.

Когда в начале 1990-х гг. после демонтажа режима апартеида и упразднения бантустанов встал вопрос о будущем территориальном устройстве Южной Африки, этнический, расовый и языковой признаки формально не являлись определяющими при формировании провинций (поскольку проведение внутренних границ в соответствии с данными признаками неизбежно воспринималось как реинкарнация бантустанов; по этой же причине были отвергнуты требования «белых» *африканеров* о создании «национального государства» (*Volksstaat*) в составе ЮАР на северо-востоке страны). Учитывались главным образом экономические соображения, хотя «культурные и языковые реалии»<sup>13</sup> также принимались во внимание.

Особенности расселения расовых и этнических групп по территории страны (и связанное с этим распределение языков) не могли не отразиться на территориальном устройстве ЮАР. В каждой из провинций есть доминирующая этническая группа и доминирующий язык. Так, в провинции Квазулу-Натал большинство населения составляют зулусы, а наиболее распространенным является зулусский язык. Восточно-Капская провинция – регион преимущественного проживания народа *коса*, говорящего на языке *исикоса*; Западно-Капская провинция – территория распространения *африкаанса* и проживания мулатов и т. д.

Необходимо отметить, что провинции в ЮАР, как и штаты в Индии, несмотря на этнолингвистическую природу, не рассматриваются конституциями данных государств как формы самоопределения этнических или языковых групп. Однако несложно заметить, что, например, название провинции Квазулу-Натал частично воспроизводит название титульной этнической группы – зулусов. Это связано с тем, что данный народ в прошлом имел опыт примитивной государственности: в XIX в. на месте современной провинции располагалось Королевство зулусов.

Этнический фактор проявляется и в территориальном устройстве КНР. В отличие от Индии и ЮАР, Китай – унитарное государство, состоящее из нескольких уровней административно-территориальных единиц

<sup>12</sup> Данные переписи населения 2011 г. (см.: Сайт официальной статистической информации ЮАР). URL: [http://www.statssa.gov.za/census/census\\_2011/census\\_products/Census\\_2011\\_Census\\_in\\_brief.pdf](http://www.statssa.gov.za/census/census_2011/census_products/Census_2011_Census_in_brief.pdf) (дата обращения: 12.07.2017).

<sup>13</sup> См.: Christopher A. J. Regionalisation and Ethnicity in South Africa 1990–1994 // Area. 1995. Vol. 27, № 1. P. 4.

(провинций, уездов, городов, волостей). В то же время ст. 30 Конституции 1982 г.<sup>14</sup> предусматривает существование регионов национальной автономии. К ним относятся автономные районы, автономные округа и автономные уезды. Согласно ст. 4 Конституции, региональная национальная автономия осуществляется в районах компактного проживания национальных меньшинств и является формой территориального самоуправления меньшинств.

Подавляющее большинство населения Китая (92 %) принадлежит «титульной» национальности – *ханьцам* (этническим китайцам)<sup>15</sup>. Но наряду с ханьцами в стране официально признается существование еще 55 этнических групп, являющихся национальными меньшинствами. Именно в местах их компактного проживания и образуются автономные регионы. Автономный район – наиболее крупная автономная территориальная единица, сопоставимая по размеру с провинциями. «Национальные» автономные районы и «ханьские» провинции, не имеющие автономного статуса, а также города республиканского подчинения являются верхним уровнем территориального деления Китая. Региональные автономные единицы среднего уровня – автономные округа – могут образовываться как внутри автономных районов (если их коренное население отличается от «титульной» этнической группы автономного района), так и внутри провинций (если в данной местности компактно проживают национальные меньшинства). Аналогичным образом автономные уезды, представляющие собой нижний уровень территориального самоуправления национальных меньшинств, могут образовываться как внутри «ханьских» провинций, так и в составе более крупных автономных регионов.

Несмотря на то что национальные меньшинства в совокупности составляют лишь около 8 % населения страны, некоторые народы (например, тибетцы, уйгуры, монголы, чжуаны) населяют обширные территории. Например, Синьцзян-Уйгурский автономный район – самая крупная территориальная единица Китая, занимающая около 17 % площади ее территории, – является регионом исторически сложившегося компактного проживания уйгуров – тюркского народа, обладающего собственной идентичностью и преимущественно исповедующего ислам. Ханьцы здесь составляют менее половины населения. Еще более заметны диспропорции в Тибетском автономном районе, где доля тибетцев в структуре населения достигает 90 %.

Как отмечалось выше, этнический состав и соответственно территориальное устройство автономных районов могут также оказаться неоднородными: они могут включать в себя более мелкие автономные образования, являющиеся местами компактного проживания других этнических

---

<sup>14</sup> См.: Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3 : Дальний Восток / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. С. 224–258.

<sup>15</sup> Данные переписи населения 2010 г. (см.: Communiqué of the National Bureau of Statistics of People's Republic of China on Major Figures of the 2010 Population Census (No. 1). URL: [http://www.stats.gov.cn/english/NewsEvents/201104/t20110428\\_26449.html](http://www.stats.gov.cn/english/NewsEvents/201104/t20110428_26449.html) (дата обращения: 12.07.2017)).

групп. Так, внутри Синьцзян-Уйгурского автономного района существуют Или-Казахский, Боро-Тала-Монгольский, Кызылсу-Киргизский и другие автономные округа (название «титульной» национальности или национальностей всегда отражается в названии автономного региона). Внутри Или-Казахского автономного округа, в свою очередь, образован Чапчал-Сибоский автономный уезд. Всего в составе Китая 155 автономных регионов разного уровня, в том числе 5 автономных районов.

Важным отличием Китая от Индии и ЮАР является то, что правом автономии, или самоуправления, здесь обладают именно национальные меньшинства, а не публично-территориальные образования. В Индии и ЮАР этнические и языковые группы не рассматриваются как коллективные субъекты, располагающие групповыми правами. Соответственно, говорить о том, что, к примеру, в южно-африканском Квазулу-Натале государственная власть осуществляется зулусами, а в индийском Тамил-Наду – тамилами, юридически (и политически) некорректно (хотя, как отмечалось выше, некоторые штаты и автономные округа северо-востока Индии фактически представляют собой формы самоуправления малых народностей, даже несмотря на то, что индийская Конституция не признает коллективной правосубъектности этнических групп). Что касается Китая, то Конституция страны и Закон о региональной национальной автономии 1984 г.<sup>16</sup> используют конструкцию «национальность, осуществляющая региональную автономию» (см., например, ст. 113 Конституции КНР, ст. 16, 17, 21, 22 и другие Закона 1984 г.). Ст. 4 Конституции КНР закрепляет принцип равноправия национальностей и гарантирует «законные права и интересы всех национальных меньшинств», тем самым придавая им свойства коллективных субъектов конституционного права.

Особая роль «титульной» национальности при осуществлении региональной автономии проявляется, в частности, в том, что данной этнической группе должно принадлежать лицо, назначаемое на должность председателя соответствующего автономного региона. В то же время ст. 113 Конституции и ст. 16 Закона 1984 г. подчеркивают, что в собрании народных представителей автономного региона должна быть представлена не только «национальность, осуществляющая региональную автономию», но и другие национальности, проживающие на соответствующей территории. Органы самоуправления автономных регионов, согласно ст. 6 Закона 1984 г., осуществляют руководство всеми национальностями «в целях осуществления социалистической модернизации».

Используемый в Китае подход испытал на себе влияние советской конституционной доктрины, в которой территория так же рассматривалась, как экономическая основа жизнедеятельности соответствующей нации. Однако в отличие от Советского государства, где федеративные

---

<sup>16</sup> Law of the People Republic of China on Regional National Autonomy. Adopted at the Second Session of the Sixth National People's Congress on May 31, 1984 and promulgated by Order No. 13 of the President of the People's Republic of China on May 31, 1984. URL: <http://www.npc.gov.cn> (дата обращения: 12.07.2017).

отношения строились на основе права наций (народов) на самоопределение (самоопределение народов сохранено и в числе принципов федеративного устройства современной России в соответствии со ст. 5 Конституции 1993 г.), в Китае территориальная автономия – форма реализации права национальных меньшинств именно на самоуправление, но не на самоопределение. Право на самоопределение реализуется народами, населяющими Республику, путем вхождения в состав многонационального Китайского государства<sup>17</sup>.

Из советского государственного права Китаем был заимствован и принцип демократического централизма, положенный в основу функционирования органов автономных регионов (ст. 3 Закона 1984 г.). В соответствии с данным принципом они имеют двойственную природу и рассматриваются не только как органы национально-территориального самоуправления, но и как местные органы государственной власти. Причем закон однозначно говорит о приоритете общегосударственных интересов перед местными и национальными интересами. По этой причине степень самостоятельности автономных регионов в Китае весьма ограничена.

Общей чертой Китая, Индии и ЮАР можно назвать то, что в регионах концентрированного проживания этнических групп допускается официальное использование региональных языков. В Китае, согласно ст. 121 Конституции, органы самоуправления пользуются одним или несколькими языками и письменностью, распространенными в соответствующем автономном регионе.

В наименьшей степени этнический фактор проявляется в территориальном устройстве Бразилии. Подобно другим иммигрантским государствам, этнические различия здесь стерты, в том числе благодаря тому, что практически все население страны использует единый язык (португальский). Как и Индия, Бразилия – федеративное государство, однако федерализм здесь не является ни «этническим», ни «лингвистическим» и используется главным образом с экономическими целями (в основном для выравнивания экономического уровня богатых южных штатов и относительно бедных севера и северо-востока)<sup>18</sup>.

Впрочем, «этнический» след в бразильском федерализме также присутствует. Если в южных штатах доля «белого» населения («евробразильцев») достигает 80 %, то на севере страны большую часть жителей (до 70 %) составляют мулаты<sup>19</sup>. Северо-восточный штат Баия считается среди бразильцев «африканским», поскольку его население сохраняет много

---

<sup>17</sup> См.: *Howland D. The Dialectics of Chauvinism: Minority Nationalities and Territorial Sovereignty in Mao Zedong's New Democracy // Modern China. 2011. № 37 (2). P. 175.*

<sup>18</sup> См.: *Souza C. Brazil : The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity // Publius : The Journal of Federalism. 2002. Vol. 32, № 2. P. 24.*

<sup>19</sup> Данные переписи населения 2010 г. (см.: Официальный сайт Бразильского института географии и статистики. URL: <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/> (дата обращения: 12.07.2017)).

африканских культурных черт<sup>20</sup>. Доля граждан, называющих себя «черными» (в Бразилии, как и в ЮАР, цветовые обозначения расовой принадлежности приняты официально и определяются на основе самоидентификации), здесь достигает 16 %, а подавляющее большинство населения штата имеет африканских предков.

Говоря об этническом факторе в территориальном устройстве Бразилии, нельзя, однако, не обратить внимания на то, что ст. 231 Конституции 1988 г.<sup>21</sup> предусматривается создание территорий исконного проживания индейцев. Несмотря на то что доля индейцев, ведущих традиционный родоплеменной образ жизни, в структуре населения Бразилии невелика (по данным переписи населения 2010 г. – 0,4 %<sup>22</sup>), земли, за которыми закреплен режим территорий исконного проживания индейцев, в настоящее время покрывают около 13 % площади страны (а в отдельных штатах, в частности в Рорайме, достигают 80 %). Специальный конституционный режим данных территорий заключается в том, что в их границах запрещается проживание лиц, не являющихся индейцами, а равно осуществление хозяйственной деятельности, за исключением традиционных форм хозяйствования коренных народов (охоты, рыболовства, собирательства, подсечно-огневого земледелия и др.). Некоторые исключения, впрочем, сделаны в отношении функционирования объектов гидроэнергетики и предприятий добывающей промышленности.

Земли исконного проживания индейских племен не вносят каких-либо исключений в федеративное устройство; они не являются особыми территориальными единицами, а вписаны в существующую федеративную структуру и располагаются на территориях соответствующих штатов и муниципий. Конституция прямо не признает за индейскими племенами права осуществления ими собственной юрисдикции на занимаемых землях, однако фактически в пределах этих территорий индейцы живут в соответствии со своими традициями и обычно-правовыми системами. Практике известны случаи, когда представители индейских племен, совершившие, например, убийство, освобождались от наказания по уголовному законодательству Бразилии в связи с тем, что они уже были подвергнуты наказанию на основании обычного права их племени<sup>23</sup> (хотя в отличие от Конституции Индии, признающей юридическую силу обычаев некоторых племен, Конституция Бразилии не придает юридического значения обычному праву коренных народов).

Приведенный обзор демонстрирует, насколько многообразны проявления этнического фактора в территориальном устройстве государств. Общим для всех исследованных стран, невзирая на различия в их эконо-

<sup>20</sup> См.: Данилова Г. А. Раса и расовая политика в современной Бразилии // *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. № 1. С. 95.

<sup>21</sup> См.: Конституции государств Америки : в 3 т. Т. 3 : Южная Америка / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2006. С. 123–302.

<sup>22</sup> См.: Данные переписи населения 2010 г.

<sup>23</sup> См.: *Indigenous Rights in South America: FPIC and Other Key Issues for Natural Resource Development* / Ed. by J. Sonoda. Westminster, 2016. P. 101.

мических, демографических и географических характеристиках и условиях исторического развития, является то, что *этнический состав населения учитывается при организации государственной территории*. На этом фоне «национальный» федерализм в России (нередко критикуемый и преподносимый некоторыми авторами как какое-то историческое недоразумение и правовая аномалия) не выглядит как нечто экстраординарное и подлежащее непременно осуждению. Как и в Индии, он во многом явился ответом на региональный этнический сепаратизм и был призван примирить общегосударственные интересы с интересами этнических групп.

Но в отличие от Индии в России федерализм основывается на принципе самоопределения народов, что под определенным углом зрения позволяет интерпретировать «национальные» (республики) и «национально-территориальные» (автономные округа, автономная область) субъекты РФ как форму самоопределения той или иной «титულიной» этнической группы и требовать признания за соответствующей группой особых прав на «ее» территории. В наличии возможности подобной интерпретации права народов на самоопределение (а не в «национальном» федерализме как таковом) заключается главная опасность сепаратизма. Именно поэтому другие страны старательно обходят этот вопрос стороной. Помимо России, о самоопределении народов говорит лишь Конституция ЮАР, но вне связи с территориальным устройством.

*Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)*

*Мочалов А. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права*

*E-mail: artur.mochalov@usla.ru*

*Тел.: 8 (343)375-58-47*

*Ural State Law University (Yekaterinburg)*

*Mochalov A. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department*

*E-mail: artur.mochalov@usla.ru*

*Tel.: 8 (343)375-58-47*

**СУДЕБНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ:  
НЕОБХОДИМОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Е. В. Портнова**

*Пензенский государственный университет*

Поступила в редакцию 23 мая 2017 г.

**Аннотация:** *определяется понятие «судебный федерализм», доказываемся необходимость создания конституционных (уставных) судов во всех субъектах РФ, а также исследуются причины, тормозящие процесс учреждения данных органов. Федеративное устройство России обуславливает существование двух уровней судебного контроля – Российской Федерации и субъектов РФ. Именно это выступает в качестве объективной предпосылки формирования органов конституционной юстиции в современной России. Особенно это касается регионального уровня, поскольку основной массив законодательства Российской Федерации представлен именно законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Необходимость судебного конституционного контроля в субъектах РФ обуславливается наличием значительного числа нормативно-правовых актов субъектов РФ, имеющих ярко выраженную тенденцию к их увеличению и не всегда соответствующих конституциям (уставам) субъектов РФ. Современная российская действительность показывает, что формирование органов конституционной юстиции в субъектах не только затянuloсь, но и фактически приостановилось. Автор приходит к выводу о том, что требования укрепления конституционной законности предполагают образование органов конституционной юстиции как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.*

**Ключевые слова:** *судебный федерализм, конституционные и уставные суды субъектов РФ, конституционное правосудие.*

**Abstract:** *in writing this article, the author aims to define the concept of «judicial federalism», to prove the necessity of creation of the constitutional (Charter) courts in all regions of the Russian Federation, as well as to investigate the causes hindering the process of establishing these bodies. In recent years, in scholarly works on constitutional law began to be used the term «judicial federalism». The Federal structure of Russia leads to the existence of two levels of judicial control, the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation. This is what acts as the objective prerequisites for the formation of bodies of the constitutional justice in contemporary Russia. This is especially true at the regional level, since the bulk of the legislation of the Russian Federation submitted to it by laws and other normative legal acts of constituent entities of the Russian Federation. The need for judicial constitutional control in the subjects of the Russian Federation is justified by the presence of a significant number of normative legal acts of subjects of the Russian Federation, which has a pronounced upward trend and not always relevant constitutions (statutes) of constituent entities of the Russian Federation. The modern Russian reality shows that the formation of bodies of the constitutional justice in the subjects not only delayed, but actually stopped. The author comes to the conclusion that the requirements of strengthening of the*

*constitutional legality presuppose the formation of bodies of the constitutional justice at the Federal level and at the level of subjects of the Russian Federation.*

**Key words:** *judicial federalism, constitutional and statutory courts of the RF subjects, constitutional justice.*

Федеративное государственное устройство предполагает наличие двухуровневой системы законодательства – уровня федерации и уровня субъекта федерации. В Российской Федерации федеральный уровень представлен Конституцией, федеральными конституционными и федеральными законами, а также другими нормативно-правовыми актами федеральных органов государственной власти.

Региональное законодательство представлено конституциями республик, уставами краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, законами и иными нормативно-правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ. Учредительные акты субъектов РФ закрепляют основы конституционного строя РФ, институт прав и свобод человека и гражданина, систему органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и компетенцию. Сказанное означает, что учредительные акты субъектов РФ имеют для них конституционное значение.

В Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях созданы органы конституционного контроля, соответствующие указанным двум уровням законодательства федеративного государства. Создание данных органов обуславливалось необходимостью правовой охраны Конституции РФ, конституций и уставов субъектов РФ от их нарушений нормативными правовыми актами более низкого уровня. На уровне Федерации эту роль выполняет Конституционный Суд РФ, а в субъектах РФ создаются такие специализированные органы конституционной юстиции, как конституционные (уставные) суды, занимающиеся обеспечением юридического верховенства учредительных актов субъектов РФ по сравнению с иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Федеративное устройство России обуславливает существование двух уровней судебного контроля – Российской Федерации и субъектов РФ. Именно это выступает в качестве объективной предпосылки формирования органов конституционной юстиции в современной России. Особенно это касается регионального уровня, поскольку основной массив законодательства Российской Федерации представлен именно законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В последние годы в научных работах по конституционному праву стал употребляться термин «судебный федерализм». Под ним исследователи понимают систему организационных, процессуальных, юридико-технических и организационных методов и приемов разрешения конституционно-правовых споров между федерацией и субъектами федерации, разъяснение содержания конституционных норм и преодоление коллизий между ними с целью укрепления федеративных основ государства, расширения сотрудничества и взаимодействия между различными уров-

ниями государственной власти в федеративном государстве<sup>1</sup>. В научных работах также отмечается, что судебный федерализм представляет собой принцип, форму и режим устройства судебной власти, приспособленной к федеративному характеру государства и отношениям между федерацией и субъектами федерации<sup>2</sup>.

Институт судебного федерализма исследователи характеризуют также с позиции выявления особенностей организации судебной власти в федеративных государствах, которые вытекают из сочетания взаимодополняющих принципов централизации и децентрализации судебной власти, обусловленных формой государственного устройства<sup>3</sup>.

Признаки «централизации» судебной власти в Российской Федерации, как справедливо подчеркнул И. Н. Сенякин, можно увидеть в закреплении основ судебной системы и единых правил судопроизводства на федеральном уровне, которые основаны на государственной целостности Российской Федерации. «Децентрализация» судебной власти выражается в наличии судов Российской Федерации и судов субъектов РФ, разграничении федеральным законодательством подсудности между ними, возможности формирования судебных органов субъектов РФ их законодательными органами или непосредственно населением<sup>4</sup>. Следовательно, в настоящее время имеются достаточные основания для выделения такой разновидности федерализма, как судебный федерализм, наряду с бюджетным и управленческим.

Конституционные и уставные суды субъектов Федерации вполне вписываются в концепцию судебного федерализма. Однако в юридической науке в последние годы применительно к указанным судам получила распространение концепция децентрализации системы конституционной юстиции в Российской Федерации, согласно которой в отличие от судов общей юрисдикции и арбитражных судов, построенных по принципу централизма, Конституционный Суд РФ, конституционные и уставные суды субъектов РФ построены на основе принципа децентрализации, доведенного до абсолютного значения<sup>5</sup>.

Однако с приведенной позицией сложно согласиться, поскольку принцип децентрализации в отношении Конституционного Суда РФ и региональных органов конституционного правосудия, несмотря на отсутствие процессуального единства, не доведен до «абсолютных размеров»,

<sup>1</sup> См.: Чурбаков А. В. Канадская конституция и судебный федерализм : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 6.

<sup>2</sup> См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 127.

<sup>3</sup> См.: Нелюбина А. А. Мировые судьи в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 19.

<sup>4</sup> См.: Сенякин И. Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 234.

<sup>5</sup> См.: Ахметзянова Э. Р. Влияние концепции судебного федерализма на организацию судебных систем России и Германии // Рос. юстиция. 2009. № 10. С. 11 ; Демидов В. Н. Особенности взаимодействия Конституционного Суда России и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Вестник Бурятского гос. ун-та. 2014. № 2. С. 194.

так как данные судебные органы связаны функциональным единством и работают в единой системе конституционной юстиции. Конституционные и уставные суды субъектов РФ учитывают решения и правовые позиции Конституционного Суда РФ. Поэтому судебный федерализм находит свое выражение в организации и деятельности органов конституционного правосудия Российской Федерации. Таким образом, в числе конституционных предпосылок регионального конституционного правосудия можно назвать федеративное устройство РФ и вытекающие из него принципы судебного федерализма.

Необходимость судебного конституционного контроля в субъектах РФ обосновывается наличием значительного количества нормативно-правовых актов субъектов РФ, имеющих ярко выраженную тенденцию к их увеличению и не всегда соответствующих конституциям (уставам) субъектов РФ<sup>6</sup>. Это противоречит принципам конституционной законности и негативно влияет на состояние двухуровневой правовой системы Российской Федерации. Региональный уровень правовой системы России неоднороден. Каждый субъект РФ в своем законодательстве стремится максимально учесть свою специфику. Вместе с тем депутатские корпуса недостаточно подготовлены к правотворческой работе, итогом которой нередко становятся неконституционные правовые акты, что противоречит принципу единства правовой системы страны. Данный аргумент также можно привести в пользу формирования органов конституционной юстиции во всех субъектах РФ.

В науке конституционного права называются и другие причины, обосновывающие необходимость создания конституционных и уставных судов субъектов РФ: учреждение Российской Федерации как действительно федеративного государства с разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ; закрепление в Конституции РФ отвергаемого в советский период принципа разделения властей<sup>7</sup>, появление у субъектов РФ собственных органов государственной власти, которые субъекты РФ формируют самостоятельно с учетом основ конституционного строя и общих принципов формирования законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, установленных на федеральном уровне<sup>8</sup>; социальная необходимость<sup>9</sup>. Все перечисленные причины, вызывающие объективную

<sup>6</sup> См.: Чернова Э. Р. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации // Science Time. 2014. № 11. С. 423.

<sup>7</sup> См.: Зражевская Т. Д., Медведев С. В. Становление конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации в системе гарантий прав и свобод человека // Российская и европейская правозащитные системы : соотношение и проблемы гармонизации : сб. статей / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2003. С. 503–504.

<sup>8</sup> См.: Овсепян Ж. И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. 1990–2000 гг. М., 2001. С. 53–55.

<sup>9</sup> См.: Цалиев А. М. Образование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации : состояние и перспективы // Журнал рос. права. 2013. № 10. С. 15.

необходимость учреждения конституционных и уставных судов в субъектах РФ, имеют место быть и их следует признать. Однако, на наш взгляд, главная причина формирования указанных судов в субъектах РФ состоит в необходимости обеспечения верховенства и правовой охраны учредительных актов субъектов РФ, каковыми являются их конституции и уставы.

Современная российская действительность показывает, что формирование органов конституционной юстиции в субъектах не только затянулось, но и фактически приостановилось. Ожидалось, что Президент РФ в своем выступлении на съезде судей в 2013 г. обозначит данную проблему, но этого не случилось. В результате в разных субъектах РФ по-разному обеспечивается конституционная законность, а граждане имеют разную степень защиты своих конституционных прав и свобод.

Хотя процесс создания органов конституционного контроля в субъектах РФ затормозился, необходимость их функционирования является очевидной. В пользу этого можно привести такой аргумент. В основу концепции конституционных и уставных судов субъектов РФ была положена европейская модель конституционного контроля. Преимущество этой модели состоит в независимости органа конституционного контроля от других государственных органов и нахождения его вне политики, что особенно важно в переходные периоды, когда создаются фактически новые политические системы. В результате конституционные и уставные суды субъектов РФ вполне вписались в теорию разделения властей и систему «сдержек и противовесов». Они стали судебными органами, устанавливающими эффективные пределы государственного властвования.

В юридической науке в настоящее время исследованы причины отказа субъектов РФ от учреждения органов конституционной юстиции. Одной из первых эти причины проанализировала Ж. И. Овсепян. Они коренятся в начальной стадии становления государственно-территориальных образований в краях, областях, городах федерального значения, каковыми ранее они не являлись; в недостаточности регионального законодательства об органах конституционной юстиции, а следовательно, отсутствии правовой базы для формирования конституционных и уставных судов; сравнительно небольшим, по сравнению с Российской Федерацией, объемом полномочий субъекта РФ в законодательной сфере; недостаточной загруженностью конституционных и уставных судов в тех субъектах РФ, где они созданы; отсутствием императивных норм в части, касающейся основ конституционного правосудия субъектов РФ, в федеральном законодательстве о судебной системе<sup>10</sup>.

Причины затягивания создания конституционных и уставных судов анализировались и в других работах. Так, В. А. Кряжков среди них указал на сравнительную новизну этого института, неопределенность его в системе разделения властей в субъектах РФ, низкую правовую культуру

---

<sup>10</sup> См.: Овсепян Ж. И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). М., 2001. С. 41–50.

депутатских корпусов и населения регионов<sup>11</sup>. А. М. Цалиев в качестве главного условия стагнации конституционных (уставных) судов субъектов РФ называет неопределенность конституционной нормы<sup>12</sup>.

Н. В. Витрук дополнительно к указанным причинам обращал внимание на отсутствие политической воли и необходимой активности федерального центра в учреждении органов конституционного контроля в субъектах РФ; законодательную неясность в вопросах компетенции конституционных и уставных судов, правового статуса их судей; отсутствие на местах специалистов с высокой квалификацией, в том числе конституционно-правового профиля<sup>13</sup>.

А. А. Ливеровский среди причин затягивания формирования органов конституционного правосудия в субъектах РФ называет недостаточный опыт в сфере правотворчества у депутатов законодательных органов, особенно тех субъектов РФ, которые ранее не имели традиций законотворчества<sup>14</sup>.

Анализ приведенных научных работ и научных воззрений их авторов показывает, что выявленные ими причины затянувшегося формирования органов конституционного контроля в субъектах РФ имели свою значимость и актуальность в момент написания соответствующих работ. Однако к сегодняшнему этапу функционирования органов конституционного правосудия их применить уже нельзя. Разве можно, например, объяснить замедление темпов формирования конституционных и уставных судов начальным этапом становления государственно-территориальных образований в Российской Федерации, когда им уже больше двадцати лет? Нельзя также объяснять этот процесс и сравнительной новизной этого института, и недостаточностью регионального законодательства, и низкой загруженностью конституционных и уставных судов, и недостаточностью законодательного опыта у тех субъектов РФ, которого двадцать лет назад у них не было, и законодательным неурегулированием вопроса о компетенции конституционных (уставных) судов.

Указанные причины, которые действительно в прежние годы замедляли и тормозили процесс учреждения конституционных и уставных судов в субъектах РФ, сегодня уже не могут действовать. Они исчезли. Но этого оказалось недостаточным для завершения процесса создания конституционных и уставных судов субъектов РФ. Более того, данный процесс замедлился. Следовательно, современные причины низких темпов

---

<sup>11</sup> См.: *Кряжков В. А.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. С. 30–31.

<sup>12</sup> См.: *Цалиев А. М.* Неопределенность конституционной нормы – условие стагнации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Платон. 2015. № 2. С. 22.

<sup>13</sup> См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики. М., 2001. С. 50.

<sup>14</sup> См.: *Ливеровский А. А.* Правовые проблемы регулирования создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Ученые записки. СПб., 2001. Вып. 7. С. 118.

создания органов конституционного правосудия в субъектах РФ иные. Условно их можно разделить на несколько групп.

*Первая группа.* Недостаточная воля федерального центра. Выстроенная в России вертикаль власти играет не только положительную роль в сохранении и укреплении российской государственности, но и негативную роль, сковывая инициативу снизу и позволяя субъектам РФ действовать с оглядкой на федеральный центр, ожидая от него соответствующих указаний. Но эти указания или сигналы в части, касающейся органов конституционного правосудия, так и не поступили, о чем свидетельствует до сих пор сохранившаяся диспозитивная норма в ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», согласно которой конституционный (уставный) суд субъекта РФ может создаваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ<sup>15</sup>.

*Вторая группа.* Нежелание высших должностных лиц, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ создавать конституционные и уставные суды. Им попросту не нужен независимый орган судебного конституционного контроля, который будет давать оценку их нормативным актам. В связи с этим можно привести пример, касающийся обсуждения законопроекта «Об Уставном суде Читинской области». В Читинской области, согласно обсуждаемому законопроекту, предполагалось создать Уставный суд области в срок до 2005 г. Однако глава исполнительной власти области заявил, что создание подобного органа стало бы еще одной контролирующей надстройкой, которая к тому же требует дополнительных расходов из бюджета. В конечном итоге законопроект в области принят не был<sup>16</sup>.

В субъектах РФ также нередки «нападки» на конституционные (уставные) суды: СМИ постоянно пытаются занизить роль и значение региональных органов конституционного контроля, показывая нецелесообразность их образования и деятельности. В реестрах государственных должностей некоторых субъектов РФ, где созданы региональные органы конституционной юстиции, должности председателей данных органов следуют после вице-губернаторов и начальников департаментов исполнительной ветви власти<sup>17</sup>.

*Третья группа.* Обеспечение органов конституционной юстиции субъектов РФ квалифицированными юридическими кадрами. Большинство

<sup>15</sup> О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>16</sup> Забайкальский рабочий. 2003. 10 окт.

<sup>17</sup> См.: Осоцкий А. И. Взаимодействие конституционных (уставных) судов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2003. № 1. С. 184–185.

современных российских регионов не имеют крупных научных юридических центров. В советский период юридическая наука была сконцентрирована в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Саратове и в тех немногочисленных административных центрах, где в университетах существовали юридические факультеты, итого не более двадцати регионов. Доставшееся «наследство» не способствует активации работы по образованию конституционных (уставных) судов в субъектах РФ.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что федеративное государственное устройство является объективной предпосылкой для построения органов конституционной юстиции по принципу федерализма. Необходимость судебного конституционного контроля в субъектах РФ обосновывается наличием значительного числа нормативно-правовых актов субъектов РФ, имеющих ярко выраженную тенденцию к их увеличению и не всегда соответствующих конституциям (уставам) субъектов РФ. Кроме того, требования укрепления конституционной законности предполагают образование органов конституционной юстиции как на федеральном, так и на уровне субъектов РФ.

*Пензенский государственный университет*

*Портнова Е. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры частного и публичного права*

*E-mail: elena\_v\_portnova@rambler.ru  
Тел.: 8-908-531-57-50*

*Penza State University*

*Portnova E. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Private and Public Law Department*

*E-mail: elena\_v\_portnova@rambler.ru  
Tel.: 8-908-531-57-50*

УДК 342.56

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т. И. Отческая

Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Поступила в редакцию 30 ноября 2017 г.

**Аннотация:** затрагиваются вопросы соотношения судебной власти, судебной деятельности, правосудия, правового статуса судьи, охраны и государственной защиты судебной деятельности. Отмечается необходимость взаимодействия судов и средств массовой информации в формировании уважительного общественного отношения к деятельности судей.

**Ключевые слова:** право, судебная власть, судебная деятельность, правосудие, судья, правовой статус судьи, взаимодействие судов и средств массовой информации, государственная защита судей.

**Abstract:** the article touches upon the issues of the correlation of judicial power, judicial activity, justice, the legal status of a judge, protection and state protection of judicial activity. The need for cooperation between the courts and the media in the formation of a respectful public attitude to the activities of judges is noted.

**Key words:** law, judicial power, judicial activity, justice, judge, legal status of the judge, interaction of courts and the media, state protection of judges.

В энциклопедическом словаре по конституционному праву России указано, что судебная власть – это обусловленный характером разделения властей вид государственной власти, связанный с осуществлением специализированными органами правосудия посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства<sup>1</sup>.

Утверждение сильной и независимой судебной власти в механизме государственного управления определено в качестве неотъемлемой задачи судебной реформы с самого начала ее проведения в России. Для ее разрешения был принят комплекс мер, в том числе Закон РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации». Только государственно защищенная судебная власть способна эффективно обеспечить защиту частных, общественных интересов, а также интересов государства.

Развитие Российской Федерации на современном этапе характеризуется повышенным вниманием общества к судебной системе, которая как механизм государственной защиты имеет большое значение в любом правовом государстве.

Достижение высокого качества работы органов судебной власти, формирование и поддержание достойного состава судебного корпуса в насто-

---

<sup>1</sup> См.: Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России : энциклопедический словарь / под общ. ред. В. И. Червонюка. М., 2002. С. 350.

ящее время поставлены в ряд важнейших приоритетов государственной политики Российской Федерации.

Термин «судебная власть» стал признаваем в середине XIX столетия, в период проведения Великой судебной реформы, когда император Александр II, утверждая «Учреждение судебных установлений», в своем рескрипте от 20 ноября 1864 г. установил: «Власть судебная принадлежит: мировым судьям, съездам мировых судей, окружным судам, судебным палатам и Правительствующему сенату...»<sup>2</sup>.

В юридической литературе понятие «судебная власть» исследовалось многоаспектно. В одних трудах судебная власть характеризуется как разновидность государственной власти. В других научных работах судебная власть рассматривается как система специально созданных государственных органов или судов. В третьих научных источниках к исследованию судебной власти подходят с функциональной точки зрения, способности оказывать влияние, воздействовать на поведение, разрешать конфликты<sup>3</sup>.

Представляется, что на современном этапе сложилась именно система функций судебной власти, которая должна восприниматься как многофункциональный государственно-правовой институт<sup>4</sup>.

По определению В. И. Даля, «правосудие» – «правый суд, справедливый приговор, решение по закону, по совести или правда»<sup>5</sup>.

С. И. Ожегов определил правосудие как деятельность правовых судебных органов<sup>6</sup>.

В различные исторические периоды и в разных государствах правосудие имело свои особенности, его остальные признаки видоизменялись, однако сущность правосудия всегда понималась как деятельность суда по справедливому разрешению споров о праве, а также юридических конфликтов.

<sup>2</sup> Российское законодательство X–XX веков / под ред. О. И. Чистякова. М., 1991. Т. 8 : Судебная реформа. С. 32.

<sup>3</sup> См.: *Петрухин И. Л.* Проблемы судебной власти в современной России // Государство и право. 2000. № 7. С. 15 ; *Паршина О. А.* Суд как орган судебной власти : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 25 ; *Правоохранительные органы Российской Федерации* : учеб. для высших юрид. заведений и юрид. фак. / В. Н. Аргунов [и др.] ; под ред. В. П. Божьева. М., 1999. С. 43 ; *Савельева Т. А.* Судебная власть в гражданском процессе : учеб. пособие / под ред. И. М. Зайцева. Саратов, 1997. С. 15 ; *Павловский В. Л.* Организация обеспечения деятельности судебной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 35.

<sup>4</sup> См.: *Отческая Т. И., Володина Д. В.* Актуальные вопросы юридической ответственности судей в Российской Федерации : учеб. пособие. Новокузнецк, 2012. С. 12.

<sup>5</sup> *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М., 1994. Т. 3. С. 380.

<sup>6</sup> См.: *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка : ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под ред. Л. И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М., 2014. С. 867.

В Конституции РФ<sup>7</sup> (ст. 18, 32, 50, 52, 118, 124) правосудие закреплено законодателем в семи фрагментах по тексту высшего закона и в нормативном толковании выступает как властная деятельность судов по рассмотрению и разрешению различных категорий дел, осуществляемая в порядке конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В юридической науке определение правосудия рассматривается с двух подходов: институционального и функционального.

Сторонники институционального подхода (А. А. Безуглов, О. Е. Кутафин, В. И. Радченко, В. А. Ржевский, Н. М. Чепурнова) рассматривают правосудие как специфический вид государственной деятельности или функция судебной власти, направленная на рассмотрение и разрешение различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права<sup>8</sup>.

Сторонники функционального методологического подхода (Г. П. Батуров, С. В. Боботов, Т. Г. Морщакова, И. Л. Петрухин, В. И. Швецов) рассматривают правосудие как самостоятельный (либо особый) вид государственной деятельности, который выражается в деятельности суда по отправлению правосудия по рассмотрению и разрешению юридических дел в процессуальных формах, через осуществление правоприменительной деятельности и посредством вынесения общеобязательных решений, обеспечиваемых силой государственного принуждения<sup>9</sup>.

В условиях продолжающейся в современной России судебной реформы изучение генезиса правосудия и становления его системы приобретает особую значимость, поскольку проблема организации справедливого суда, способного действительно защитить в полной мере нарушенные права и интересы, остается разрешенной не в полной мере.

Вопросу совершенствования правосудия были посвящены и неоднократные позиции Президента нашей страны на публичных мероприятиях<sup>10</sup>.

Повышение качества осуществления правосудия и совершенствования судебной защиты прав и законных интересов граждан и организа-

---

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

<sup>8</sup> См., например: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. М., 2004. С. 233 ; *Ржевский В. А., Чепурнова Н. М.* Судебная власть в Российской Федерации : конституционные основы организации деятельности. М., 1998. С. 124 ; Конституционное право России : учеб. для юрид. вузов : в 3 т. / под общ. ред. А. А. Безуглова, С. А. Солдатова. М., 2001. Т. 3. С. 12, 16.

<sup>9</sup> См., например: Конституционное право России : учеб. для вузов / под общ. ред. Е. И. Козловой, О. Е. Кутафина. 2-е изд. М., 1998. С. 473 ; Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. В. И. Радченко. М., 2003. С. 5.

<sup>10</sup> См.: Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на VIII Всероссийском съезде судей 18 декабря 2012 года. URL: <http://www.ssrf.ru/menu/27> ; Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на пленарном заседании XII Международного инвестиционного форума «Сочи-2013». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ций являются основными целями федеральной целевой программы по развитию судебной системы России до 2020 г.<sup>11</sup>

В качестве основных задач этой программы определены: обеспечение открытости и доступности правосудия, создание необходимых условий для его осуществления, обеспечения независимости судебной власти.

В ряд важнейших приоритетов государственной политики Российской Федерации поставлено достижение высокого качества работы органов судебной власти, формирование и поддержание достойного состава судебного корпуса. Особое место в судоустройственном сегменте судебной власти занимает правовое положение представителей судебной власти, особенно правовые гарантии и меры государственной защиты особого судебского статуса и профессиональной деятельности судей.

Изложенное позволяет сделать вывод, что правосудие как главное направление правоохранительной деятельности реализуется всеми судами, входящими в судебную систему России.

Фундаментальным признаком судебной власти и ее отличительным признаком от суда является объем юрисдикции. Он должен быть достаточным для полноценного выполнения возложенных на эту ветвь государственной власти задач.

Вместе с тем термин «судебная власть» более универсален и точно отображает природу данной ветви государственной власти в отличие от более узкого термина «правосудие».

Проанализируем содержание понятий «судебная власть» и «судебная деятельность».

По мнению С. В. Калашникова и М. В. Чижова, направления судебной деятельности обозначены исключительно в сфере отправления правосудия и не включают иные аспекты<sup>12</sup>.

К. Ф. Гуценко и М. А. Ковалев считают их различными друг от друга<sup>13</sup>.

По мнению С. Л. Дегтярева и Л. А. Прокудина, судебная деятельность выражается в судебных актах как результат деятельности судебной власти и выступает как основной вид деятельности органов судебной власти. В свою очередь, правосудие является основным видом судебной деятельности<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> «О Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»: постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 1. Ст. 13.

<sup>12</sup> См.: *Калашников С. В.* Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. 2012. № 10. С. 22; *Чижов М. В.* Применение информационных и коммуникационных технологий в судебной деятельности в условиях формирования информационного общества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 13.

<sup>13</sup> См.: *Гуценко К. Ф. Ковалев М. А.* Правоохранительные органы : учеб. для юрид. вузов и фак. / под ред. К. Ф. Гуценко. Изд. 9-е, перераб. и доп. М., 2010. С. 49.

<sup>14</sup> См.: *Дегтярев С. Л.* Судебная деятельность как источник гражданского процессуального права и арбитражного процессуального права // Рос. юрид. журнал. 2012. № 3 С. 173–179; *Прокудина Л. А.* Соотношение понятий «дея-

Итак, в юридической литературе содержание понятий «судебная власть» и «судебная деятельность» раскрывается неоднозначно. Представляется, что судебная деятельность является функцией судебной власти и выступает как основной вид деятельности органов судебной власти. В свою очередь правосудие является основным видом судебной деятельности.

Право выполняет две основные функции: регулятивную и охранительную. Охранительная функция права включает охрану права и защиту права. Таким образом, и регулятивные, и охранительные нормы законодательства определяют поведение участников гражданских правоотношений: первые – в нормальных отношениях; вторые – при нарушении или оспаривании субъективных гражданских прав и законных интересов.

Исследуя имеющиеся в юридической науке подходы к соотношению понятий «защита права» и «охрана права»<sup>15</sup>, считаем, что охрана права целесообразна, когда права еще не нарушены, а для того чтобы они не были нарушены, защита состоит из мер, которые предпринимаются, когда права не нарушены, нарушены или оспорены. При исследовании государственной защиты судьи следует исходить из анализа государственных гарантий судьи.

В юридической науке гарантии рассматриваются с разных подходов.

В одном случае гарантии – это совокупность условий и способов, позволяющих беспрепятственно реализовать правовые нормы, пользоваться субъективными правами и исполнять юридические обязанности. Под гарантиями понимаются как объективные условия существования общества, так и специально выработанные государством и общественностью средства, обеспечивающие точную реализацию норм права<sup>16</sup>.

Второй подход заключается в том, что гарантии – это средство (инструменты), использование которых обеспечивает беспрепятственное пользование правами и свободами<sup>17</sup>.

Конституция РФ содержит ряд гарантий, таких как гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантия каждому судебной защиты его прав и свобод, гарантируется право каждому на получение квалифицированной юридической помощи, гарантируется обеспечение доступа к правосудию (ст. 45–46, 48).

тельность суда» и «отправление правосудия». URL: <http://law-journal.hse.ru/data/2013/02/23/1306560554/3-2010-7.pdf>

<sup>15</sup> См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 202 ; *Смирнов А. П.* Соотношение понятий «охрана прав» и «защита прав» // Вестник Томского гос. ун-та. 2010. № 331. С. 123 ; *Шубина Т. Б.* Теоретические проблемы защиты права : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 1997. С. 16 ; *Аксюк И. В.* Содержание защиты гражданских прав // Адвокат. 2013. № 10 ; *Малеин Н. С.* Гражданский закон и права личности в СССР. М., 1981. С. 192.

<sup>16</sup> См.: *Комаров С. А.* Общая теория государства и права : курс лекций. Саранск, 1994. С. 277.

<sup>17</sup> См.: *Шилов А. А.* Государственные гарантии обеспечения личных прав и свобод граждан в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 22.

Законодатель Российской Федерации в принимаемых нормативных правовых актах использует понятие «гарантии правовой и социальной защиты»<sup>18</sup>.

Под системой гарантий следует понимать совокупность самостоятельных, но подчиненных закономерностям функционирования и развития целого образования элементов. Системность гарантий самостоятельности судебной власти проявляется в институтах независимости, несменяемости, неприкосновенности судей и невмешательства в их деятельность. Гарантии не являются декларативными, ими созданы условия для проявления реальной политической, экономической и правовой независимости судьи. При этом важную роль играют и определенные институты публичной защиты.

Для работы в качестве судьи лицо должно обладать многими качествами. Разглядеть их наличие или отсутствие – сложная задача. О личности судьи в юридической литературе не сложилось единого мнения.

Мы разделяем имеющуюся в науке позицию о том, что личность судьи – это совокупность необходимых и формируемых в дальнейшем определенных свойства (качеств и навыков физического лица), назначенного на должность судьи, характеризующих его в профессионально-правовой, социальной, психологической, морально-этической сферах деятельности, при реализации специального правового статуса, возникающего в порядке, строго предусмотренном законодательством России и связанного с осуществлением судебной деятельности<sup>19</sup>.

Мы разделяем также позицию Г. Т. Ермошина о том, что «единство статуса судей всех судов заключается в том, что судья как гражданин России, наделенный судьейскими полномочиями, независимо от вида суда реализует себя в четырех сферах правоотношений: профессиональной – как носитель судебной власти; корпоративной – как член судейского сообщества; в сфере государственной службы – как лицо, замещающее государственную должность; в сфере реализации социально-экономических прав граждан – как гражданин (личность с ограниченным режимом реализации конституционных прав)»<sup>20</sup>.

Государственная защита судебной деятельности, включающая в себя все социальные гарантии, имеет целью не только предоставить судье

<sup>18</sup> См., например: О судебных приставах : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (глава IV «Гарантии правовой и социальной защиты судебных приставов») ; О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ст. 30 «Гарантии правовой защиты сотрудников полиции») ; О государственной охране : федер. закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ст. 20 «Гарантии правовой и социальной защиты сотрудников органов государственной охраны») и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> См.: *Ермошин Г. Т.* Статус судьи в Российской Федерации. Проблемы правового регулирования. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Клеандров М. И.* Статус судьи : правовой и смежные компоненты / под ред. М. М. Славина. М., 2008.

<sup>20</sup> *Ермошин Г. Т.* Статус судьи в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 15.

надлежащий уровень материального состояния в качестве вознаграждения за его труд, но и создать условия для реальной политической, экономической, социальной и правовой независимости судьи, в том числе и личной неприкосновенности.

Вопрос государственной защиты судей очень сложен как с теоретической, так и практической точки зрения.

Не секрет, что видимый вовне высокий статус судьи часто вызывает зависть, раздражение, неприятие окружающих.

Выбрать правильную позицию в общении с людьми, уметь отстоять свое внутренне «я» – не так просто.

Нередко судьи, знакомясь в частной жизни с людьми, скрывают свое место работы, ибо признание своей принадлежности к судебному сообществу вызывает откровенную неприязнь, различные часто необоснованные обвинения.

Статьи в СМИ о «судебном произволе», «судебной машине, воюющей с беззащитным человеком», не способствуют укреплению независимости правосудия и формированию уважительного отношения общества к судебной власти.

Не менее важным аспектом в этом вопросе является поведение судей при взаимодействии с представителями СМИ, поскольку еще не выработаны инструкции, как отвечать на тот или иной вопрос, когда лучше воздержаться от выражения своего мнения, а если ответить, то как именно, учитывая при этом необходимость соблюдения требований профессиональной этики.

Судья обязан быть сдержанным и осторожным в своих поступках, понимая, что некорректное высказывание может лечь тенью на судебную власть, его судебную деятельность.

Однако закрыть диалог между судом и обществом в наше время невозможно.

По мнению Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева, и суд, и пресса существуют в одной социальной среде, в общем правовом пространстве, имея одинаковую природу, но выполняя различные функции. Однако у них есть общее свойство – в демократическом государстве они решают единую задачу – служение общественным интересам, что исключает взаимное отчуждение и диктует необходимость их правомерного и продуманного сотрудничества<sup>21</sup>.

На практике чаще всего судьи в СМИ хранят молчание, не втягиваются в бесполезную изнуряющую перепалку, поскольку каждый должен заниматься своим делом и в различных жизненных обстоятельствах надо быть караваном, упорно продвигающимся вперед, несмотря ни на какие препятствия. Взаимодействие судей и СМИ – важное направление в деятельности судебной системы. Оно имеет много аспектов и в организационных формах, и в содержании. Чтобы исключить случаи некорректно-

---

<sup>21</sup> См.: *Лебедев В. М.* Судебная власть в современной России : проблемы становления и развития. СПб., 2001.

го отзыва в СМИ о судебной системе, считаем обоснованным создание в 1993 г. гильдии судебных репортеров, которые специализируются на взаимодействии с судами, освещении работы судов (НКСы, круглые столы, итоги работы за полугодие или год, освещение проблем правоприменения по различным спорам подтверждает положительное сотрудничество в данной сфере).

Систематическое исполнение государством всех установленных мер социальной защиты судей в конечном итоге должно иметь своим результатом формирование независимого правового и социального статуса судьи.

Судебная деятельность с учетом исследованного автором теоретического материала является особым видом государственной деятельности, осуществляемой как в виде правосудия, так и в системной и последовательной реализации правозащитной, правоохранительной и правотворческой функции. Она является комплексным явлением и основным внутренним компонентом судебной власти.

Достигнуть заметных успехов в формировании положительного общественного мнения к судебной системе страны и носителям судебной власти возможно только путем распространения объективной и актуальной правовой информации об их деятельности. Думается, что сами судьи заинтересованы в реализации рассматриваемых задач, поскольку никому не нравится ощущать по отношению к себе недоверие, подозрение и неуважение.

Правовая культура судебной деятельности свидетельствует о ее качестве, о качестве судебной защиты основных ценностей человека – прав, свобод и законных интересов. Эффективность правосудия напрямую зависит от правосознания судей.

Совершенствование правового регулирования судебной деятельности и практическое применение всех элементов защиты невозможно без тщательного доктринального осмысления всей судебной деятельности, поскольку в практической плоскости не все спорные вопросы воплощены в жизнь.

## О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ПРАВА И КУЛЬТУРЫ

Ю. В. Сорокина

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 17 сентября 2017 г.

**Аннотация:** в статье предпринята попытка проанализировать взаимоотношения права и культуры. Выявляется общность права и культуры в их генезисе, способах регулирования общественных отношений, моделирования поведения людей. Рассматриваются особенности каждого из этих нормативов и их взаимовлияние.

**Ключевые слова:** право, культура, закон, культурализм, модель, генезис, ментальность, свобода, справедливость, общество.

**Abstract:** this article attempts to analyze the relationship between law and culture. Identifies the commonality of law and culture in their genesis, ways of regulating social relations, modeling people's behavior. The features of each of these standards and their mutual influence on each other are considered.

**Key words:** law, culture, model, genesis, mentality, freedom, justice, society.

Вопросы соотношения права и культуры представляют одну из ключевых проблем философии права. Дело в том, что философия права рассматривает право в контексте социальных явлений и нормативов, и в этом ее отличие от специальных правовых наук. Она ставит перед собой вопросы: из каких источников возникло право, что предопределило его появление и развитие, что повлияло на формирование того или иного типа государства и права? Ответы на эти вопросы важны для нас потому, что помогают дать ответы на вечные вопросы: кто мы и кем являемся.

Изучение проблем права и культуры помогает объяснить настоящее, попытаться предсказать будущее. При этом в этот дискурс входят вопросы аутентичных процессов становления общества, а также внешних влияний на них. В условиях, когда глобализация охватывает все стороны жизни, в том числе и культуру, право, сферу самосознания, правового сознания, обращение к проблеме соотношения права и культуры приобретает особую значимость. Глобализация поставила перед миром новые вызовы и заставила образованную часть общества беспокоиться о своей идентичности. «Мы понимаем, что политически актуальное бытие – это единый комплекс идей, символов, образов, и наши зачастую конфликтные интересы мы можем защитить только в том случае, если будем патриотами и в английском и русском значении этого слова. В нашей “обеспокоенности” идентичностью мы пытаемся вернуть наше культурное наследие»<sup>1</sup>. Поэтому в условиях глобализации мы, может быть, и должны использовать культурологический подход к изучению права, которое, «как показывают

---

<sup>1</sup> Власова Т. Культура vs культурализм. URL: econurt.diit/edu/va/bitstream

достижения антропологии и этнологии, исследующих историю развития обычаев со времен первобытного периода... является архетипом, символом культуры»<sup>2</sup>. Как справедливо пишет С. Б. Зинковский, «современное состояние правовой науки и характер проблем, стоящих перед ней, требуют в своих исследованиях именно культурологического подхода»<sup>3</sup>. Этот подход отличается тем, что рассматривает право «как результат действия различных социальных факторов, позволяет проследить особенности возникновения права... формирование его ценностной основы, институциональных и процессуальных компонентов»<sup>4</sup>. Культурологический подход также сочетает в себе элементы социологического, исторического и коммуникативного подходов к праву.

Надо сказать, что сам термин «культурализм» появился в антропологии, потом был воспринят социологией, а в последнее время – социологией права и философией права. Культурализм предполагает, что структура и характер индивида зависят от культурных характеристик и конкретных исторических обстоятельств. Вместе с тем все ценности, в том числе и ценности правовые, можно разделить на базовые, фундаментальные и те, которые сложились в конкретных социальных условиях. Система ценностей общества характеризуется превалированием определенных доминантных ценностей, которые позволяют иметь свои мерила справедливости и гармонии.

Таким образом, социальные, в том числе и правовые нормы есть переплетение фундаментальных основ и нормативов, сложившихся под воздействием исторических условий. Также культурологический подход предполагает, что каждое общество уникально и складывается в зависимости от степени экономического развития, социального опыта, различных общественных вызовов и путей их преодоления. Это в полной мере относится и к праву.

Культурологический подход к праву по своей сути отнюдь не нов. Еще немецкая историческая школа воспринимала право как часть культуры, проявление народного духа. Оно сравнивалось с языком, который меняется постепенно без влияния чей-то конкретной воли. Известный ученый М. Ван Хойек критикует те теории права, которые игнорируют историко-культурный аспект: «Влияние позитивных наук на социальные науки создает иллюзию вечной истины, которая представлена в реальности и может быть “открыта”. Но даже в позитивных науках развитие теорий гораздо в большей степени склоняется на путь всматривания в реальность и ее интерпретацию, чем мы это осознаем... Фактически лишь немногие теории находятся вне своего исторического контекста и имеют определенную ценность в широкой перспективе времени и пространства»<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Гусейнов А. И. О некоторых исторических вопросах соотношений права и культуры // Вестник Кемеровского гос. ун-та. 2013. № 2. С. 42.

<sup>3</sup> Зинковский С. Б. Право как явление культуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Ван Хойек М. Право как коммуникация // Правоведение. 2006. № 2. С. 46.

М. Ван Хойек говорит о том, что даже те теории, которые претендуют на объективность и истинность имеют историко-культурный характер и являются при определенных исторических условиях. Это в еще большей степени касается социальных явлений. Например, невозможно вывести общую дефиницию права, игнорируя культурную составляющую. Можно также встретить мнение, что право не есть универсальный регулятор, предназначенный для определенного типа общественных отношений, оно есть явление, свойственное именно западной цивилизации, и глубоко исторично. М. Ван Хойек даже предлагает понимать под правом не совокупность общеобязательных норм, а культуру. При определении права он выводит на первый план менталитет и традиции, считая, что без этих составляющих невозможно адекватно раскрыть сущность права. Действительно, без культурного, исторического, идеологического контекста картина права всегда будет искажена, а его сущность ускользает. М. Д. Смоленский пишет, что «культура обладает значительной силой исторической инерции, но, кроме этого, она достаточно хорошо приспосабливается к новым условиям, то есть обладает свойством интеграции. Поэтому право включает в себя исторические «напластования» прошлых эпох, которые могут проявиться в сфере правовых теорий, правосознания, системы права»<sup>6</sup>. То есть такая связь исторических эпох проявляется как в позитивном праве (рецепция римского права), так и в сфере правовой идеологии и психологии.

В современный период проблему культурализма выдвинул постмодерн. Он, «акцентируя фундаментальную трансформацию отношения человека с миром, главным образом в результате воздействия символических систем культуры, массмедиа, демонстрирует абсолютную плюралистичность от каких-либо объединяющих принципов и культурной экстраполяции»<sup>7</sup>. То есть постмодерн отрицает центричность мира и разрушает то, что казалось незыблемым. Именно множественность и уникальность стали формировать видение реальности. Это произошло и с правом. Интеллектуальная элита увидела то, что в определении права казалось аксиомой, разрушается и, что само право оказывается завязанным на уникальной культуре, которая выстраивает право.

Культурализму противостоит идея глобализации и универсализма, которая представляет собой сложный противоречивый процесс. Так же как идея культурализма, идея универсализма не нова. Ею изначально было наполнено европейское сознание еще с древних времен, и основанием объединения являлась Римская империя, «рах гомана» и позже христианство. Но, являясь частью культуры, право всегда было партикулярно, национально по содержанию. И поскольку оно берет начало в конкретных национальных культурах, оно оказывается тесно связанным со своей культурной почвой. Поэтому, как пишет А. И. Гусейнов, «нет и не

<sup>6</sup> Смоленский М. Д. Культура и право : аспекты соотношения. URL: [www.centrlaw.ru/publikacii/page35/page38/index.html](http://www.centrlaw.ru/publikacii/page35/page38/index.html)

<sup>7</sup> Власова Т. Указ. соч.

может быть единой общечеловеческой культуры или, тем более, глобального права и под глобализацией права понимается доминирование одной культуры и права над всеми остальными»<sup>8</sup>. Автор настоящей работы считает вопрос глобализации неоднозначным и склоняется к тому, чтобы признать, что как бы мы к ней ни относились, она неизбежна и бороться с ней бессмысленно. Причем эти процессы несут безусловное благо, и благо гораздо большее, чем вред, который, к слову, тоже очевиден. Другое дело, что воля наций может и должна быть направлена на сохранение идентичности. Народы должны вести борьбу за свою культуру и право. С. Б. Зинковский пишет, что «глобализация в праве, как и правовая интеграция, предполагает известную совместимость правовых систем различных государств и правовых культур соответствующих обществ... Так называемое глобальное право, создание которого предполагается в процессе глобализации, должно трактоваться не как система правил поведения, установленных внешним авторитетом, а как специфический образ жизни, претендующий на универсальность»<sup>9</sup>.

Следовательно, вопрос о создании глобального права во многом зависит от перспектив формирования единой мировой культуры. Думается, что в современном мире можно признать существование общечеловеческих ценностей как предмета межнационального общения и взаимодействия, но невозможно говорить о мировой культуре как системном явлении. То же касается и рецепции права, которая приемлема при совместимости культур. Например, Германия может легко реципировать нормы Франции и наоборот. Однако очень тяжело нести право туда, где оно в принципе не формировалось, а те нормы, которые были экспортированы, либо не работают, либо сильно адаптированы к культуре и образу жизни. Речь идет о Японии, Китае, Южной Корее. Автор работы разговаривал с представителями южнокорейской интеллигенции, которые говорили о том, что нормы о правах человека приживаются очень тяжело, хотя этот процесс не стоит на месте. Чтобы нормы приживались, нужно, чтобы общество своей волей и желанием принимало их. Вместе с тем эти страны вынуждены вливаться в процессы глобализации, поскольку они являются влиятельными акторами международного оборота, благодаря высоким технологиям и высокому качеству продукции, известной во всем мире.

Рассмотрев проблемы культурализма, обратимся к проблеме соотношения права и культуры как социальных нормативов. Анализ этого вопроса состоит из ряда аспектов, к которым относятся: 1) раскрытие содержания понятий «культура» и «право», причем каждое из них должно быть рассмотрено как сложное многоуровневое образование; 2) выявление совпадений и различий; 3) анализ того, каким образом сходились и расходились пути развития культуры и права. М. Д. Смоленский предлагает определенный ракурс исследования соотношения права и культуры. Он пишет: «С точки зрения объективно-субъективной природы права и

---

<sup>8</sup> Гусейнов А. И. Указ. соч. С. 43.

<sup>9</sup> Зинковский С. Б. Указ. соч.

культуры можно проводить исследования: а) объективного их “пласта”, б) субъективного “пласта”, в) взаимодействия объективных и субъективных пластов права и культур»<sup>10</sup>. Ученый считает, что «при подходе к проблеме с позиций элементного состава культуры и права, сами эти элементы можно понимать двояко: как социальные сферы, охватываемые тем и другим понятием, и как составляющие логической структуры каждого из них: концепции, нормы, институты. В обоих случаях исследование культуры и права должно быть системным, поскольку системный подход дает возможность сравнения их на уровне систем и элементов систем»<sup>11</sup>.

Остановимся на раскрытии понятий культуры и права. В. Розин выделяет два основных дискурса права. Первый можно назвать нормативно-организационным, второй – социально-юридическим. С позиции первого подхода право рассматривается как система социально-институциональных норм, определяющих и регулирующих поведение человека. С точки зрения социально-юридического дискурса право, хотя и может быть рассмотрено как социальная норма, но главное его предназначение – юридическая защита и создание стабильности для устойчивого развития социальных систем<sup>12</sup>.

Нормативно-организационный дискурс права предполагает, что «первый срез понимания права – это определение места, функций, назначения права в общей цепи явлений цивилизации и культуры. Здесь на первый план выдвигаются понятия “свобода”, “справедливость”, “мораль”. Понятие нормы имеет в данном ракурсе глубокий основательный смысл, отражающий потребность в обществе нормативных начал. Второй срез выражает особенности права как своеобразного, уникального социального феномена – нормативно-институционального образования»<sup>13</sup>. Таким образом, в рамках данного дискурса можно дать следующее определение права. Право – это система норм, закрепленных в определенных источниках и определяющих, какое поведение разрешено, какое предписано и какое запрещено в конкретном социально-культурном образовании. Нормативно-организационный дискурс представляет собой попытку расширить горизонты юридического позитивизма, что пытался сделать С. С. Алексеев. Конечно, нет возражения против того, что право – это нормативная система, однако безусловная корреляция с государственной властью обнаруживает лишь формальную сторону права, но не раскрывает его сущности. Такой подход не выявляет содержательные особенности права, позволяющие выделить его из иных нормативных массивов. Право – это особый регулятор общественных отношений не только потому, что оно связано с властью. Что касается социально-юридического дискурса, то с этой точки зрения Розин предлагает свое

<sup>10</sup> Смоленский М. Д. Указ. соч.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> См.: Розин В. Основные этапы формирования права в Западной Европе и России (культурно-исторический и философский анализ). URL: <http://culturenet.ru/main/geffile|1284>

<sup>13</sup> Алексеев С. С. Теория права. М., 1995. С. 56.

понимание права, которое состоит из ряда моментов. Во-первых, цель права – это разработка, создание эффективных правовых норм, справедливых судебных решений, принципов организации права как института. Во-вторых, право предназначено для разрешения конфликтов и иных проблем, возникающих в процессе жизнедеятельности общества, «как механизм культуры и аспект социальности, право ориентировано на разрешение и минимизацию конфликтов и других проблем»<sup>14</sup>. В-третьих, право представляет собой процедуры, участие ряда специальных субъектов. В-четвертых, социальными предпосылками права выступает общество, в котором вырабатываются идеи справедливости, субъекты права и где власть, прежде всего суд, предназначена быть гарантом права. Само право направлено на удовлетворение чувства справедливости. В-пятых, право объективно строится таким образом, что его эволюция, связанная с заменой норм, не изменяла его структуру и способность регулировать общественные отношения. В-шестых, право представляет собой систему знаний о праве, идеальный объект правоведения и юридической науки<sup>15</sup>. К этому необходимо добавить, что неотъемлемой составляющей права является мышление и ментальность. Как мы позже увидим, юридическое мышление станет одним из ключевых моментов формирования права. Социально-юридический дискурс позволяет выявить содержательную сторону права и более четко проследить взаимосвязь права и культуры.

Что касается культуры, единого, универсального, целостного понятия не существует, поскольку имеется множество определений культуры, которые раскрывают отдельные стороны этого явления. Термин «культура» появился в I в. н. э. и впервые был употреблен Цицероном. Это понятие стало пониматься как воспитание, образование человека-гражданина. При этом характеристиками культурного человека стали его добровольное ограничение и подчинение социальным, в том числе моральным и религиозным, нормам. Понятие «культура» распространялось на общество и указывало на отличие от естественного. Культурный порядок противопоставлялся естественному, спонтанному состоянию. «Так сформулировалось классическое понимание культуры как воспитания и образования человека, а термин “культура” стал использоваться для обозначения общего процесса интеллектуального, духовного, эстетического развития человека и общества, выделение мира, созданного человеком, из мира природы»<sup>16</sup>. В обычной жизни культура рассматривалась как нечто идеальное, тот критерий, с которым интуитивно связываются явления и факты. Когда дают характеристику человеку, имеют в виду степень его воспитания. Культурными называются общества, если они основаны на праве, а нравы в них мягкие в противовес варварству.

В рамках философского подхода можно выделить несколько позиций по отношению к культуре. Во-первых, культура рассматривается как так называемая вторая природа, некий искусственный мир, сознательно и

---

<sup>14</sup> Розин В. Указ. соч.

<sup>15</sup> См.: Там же.

<sup>16</sup> Там же.

целенаправленно созданный человеком, «причем посредником между этими двумя мирами выступает человеческая деятельность, которая рассматривается предельно широко как технология и производство культуры, как производство не только материальных благ, но и всего социального бытия человека»<sup>17</sup>. Во-вторых, культура – это самоформирование, саморазвитие человека, и здесь, прежде всего, понимается творчество.

Антропологический подход состоит в признании того факта, что именно культура лежит в основе образа жизни общества и человека, т. е. культура – это способ существования человечества в рамках многочисленных локальных культур. Данный подход, по сути, отождествляет историю и культуру, позволяет выявить целостность человека в рамках конкретной культуры и предполагает ряд определений культуры. Для уточнения соотношения с правом из них можно выделить определение культуры как совокупности норм и правил, которые структурируют и регулируют жизнь общества, моделируют поведение конкретного человека. Данное определение выявляет сходство права и культуры, которое указывает на то, что ранее они существовали в неразрывном единстве как целое. И право, и культура создают правила поведения человека, социальной группы и всего общества, которое живет в определенной культурной среде. И право, и культура регулируют различные группы отношений: межличностные, межгрупповые, отношения человека и общества, общества и государства. Но, говоря о сходстве права и культуры, следует иметь в виду и различия. Вбирая в себя культурные нормы, право прибегает к особым способам и содержательным основам регулирования, о чем будет сказано позже. Но в любом случае и право, и культура выражают образ жизни определенной социальной группы.

В рамках антропологического подхода присутствует ценностный подход к культуре, акцентирующий внимание на идеалах и ценностях общества, к которым относятся обычаи, институты, установки, реакции на какие-либо вызовы. Действительно, культура – это система оценок, критериев, принятых в обществе. С их помощью человек может разграничить понятия добра и зла, выявить должное, желательное, допустимое и запрещенное поведение, формировать идеалы-образцы своих героев и антигероев. Здесь можно увидеть, что каждая культура порождает свои идеалы и дает систему оценок. Например, западные общества поощряют открытость и непосредственность, восточные общества воспринимают это как отклонение, поскольку нормой считается сдержанность и закрытость. И здесь мы видим, как переплетаются культура и право. Право, как и культура, также дает систему оценок: добро – правомерное, зло – неправомерное. Но формирование правовых оценок происходит на культурных основаниях: то, что культура рассматривает как девиацию, становится правонарушением. Правда, существует и обратный процесс воздействия. То, что право называет правонарушением, становится поведением, противоречащим культурным нормам. Например, неуплата налогов – не

<sup>17</sup> Там же.

просто неправомерное поведение, она также рассматривается как поведение аморальное, нарушающее культурные нормы, характеризует уровень порядочности человека.

Также антропологический подход дает еще так называемое психологическое определение культуры. Здесь делается акцент на связь культуры с психологией поведения людей, и культура рассматривается как социально-обусловленные особенности человеческой психики. В данном случае делается попытка выявить, каким образом формируются нормы и оценки. Человек приходит в этот мир, где нормы и оценки уже сложились. И в этой среде формируется психика и ментальность человека. В связи с этим постмодернизм воспринимает человека как текст. Что это значит? Именно знаковая среда превращает человека в личность. Его можно назвать визитной карточкой реальности: он несет в себе информацию о культурной принадлежности, возрасте, образовании, профессии, интеллекте, психологической индивидуальности. Постмодернизм основывается на том, что невозможно формирование аутентичной личности, поскольку человек есть звено в системе коммуникации и, одновременно, является текстом той культурной реальности, в которой он живет. Постмодернизм предполагает, что в настоящее время коммуникация настолько широко и глубоко проникла в ментальность человека, что он не может осознать и выказать свою самостоятельность и становится текстом. Конечно, во все времена каждый человек являл собой черты коллективной культурной личности, но в настоящее время это свойство гиперболизируется и не остается места для самости. Культура создается людьми, которые способны принести в этот мир свою индивидуальность и влиять на становление индивидуальности других. Но даже в этом случае люди выступают как текст сложившейся культуры.

Точкой соотнесения права и культуры является их институциональность. Понятия «институт» и «институционализация» традиционно используются в политических и юридических науках. В праве институтом называется совокупность норм, регулирующих однородные общественные отношения. Институты являются элементом правовой структуры и показателем системности права. Культура также институализирована. Институтом культуры в широком смысле является «исторически сложившийся и функционирующий порядок, норма, которая появляется стихийно и не поддерживается специально с помощью какого-то учреждения, организации»<sup>18</sup>. Надо сказать, что институты права тоже складываются достаточно стихийно и невозможно волевым решением выделить и обособить какой-либо институт. Институты появляются в связи с усложнением определенного рода общественных отношений и умножением правовых норм, регулирующих эти отношения. Такие нормы связаны между собой и существуют в компактной форме. Например, обязательственное право, право собственности в гражданском праве. Культурный институт связывается с различными учреждениями, «непосредственно, напрямую

---

<sup>18</sup> Теория культуры. URL: [www/ibma.ru/culturologiya](http://www/ibma.ru/culturologiya) | [teorija-kulyuri | index/php](http://teorija-kulyuri/index/php)

осуществляющими функции сохранения, трансляции, развития, изучения культуры и культурно-знаковых явлений»<sup>19</sup>. К ним относятся такие учреждения культуры, как школа, церковь, соответствующие общественные организации. Понятие института культуры охватывает не только коллектив людей, занятых тем или иным видом культуротворческой деятельности, но и процесс создания культурных ценностей и процедуры реализации сложившихся культурных нормативов<sup>20</sup>.

При раскрытии вопроса о соотношении права и культуры следует коснуться проблемы свободы и ограничения и ответить на вопрос, чего в этих явлениях больше: свободы или ограничения? На наш взгляд, право содержит идею свободы в гораздо большей степени, чем культура, поскольку в самой основе права лежит идея структурирования и охрана прав и свобод, право устанавливает и охраняет права и свободы. И если отдельные субъекты или социальные группы выдвигали какие-либо требования, то они требовали закрепить их в праве. Ярчайшим примером является Великая хартия вольностей, которая закрепила реальные права, ставшие основой современной концепции прав и свобод. Если какие-либо права и свободы не получают закрепления в законе, то это означает отсутствие гарантии их реализации и фактически отсутствие. Право преодолевает произвол, который является антиподом свободы. Оно необходимо, чтобы каждый член общества чувствовал себя защищенным и свободным. В литературе можно встретить странные высказывания о двойной природе права. С одной стороны, правовые установления могут создаваться и использоваться в интересах государства, выступающего как институт, подавляющий личность. В этом случае право должно быть рассмотрено как инструмент подавления. С другой стороны, «...правовые установления защищают человека, живущего в обществе и государстве, в том числе и от произвола самого государства как власти и действительно гарантируют все возможные степени его свободы. Только в последнем случае они могут рассматриваться как явление культуры»<sup>21</sup>. Такое рассуждение по меньшей мере спорно. Право не имеет двойной природы, его сущность в закреплении свободы, понимаемой в ракурсе разумности. Если законодательные установления не выполняют этих задач, то вряд ли их можно назвать правом в собственном смысле. Такие законы не будут носить правового характера. Кроме того, сомнительно утверждение, что право только тогда часть культуры, если оно защищает права и свободы. Право – всегда часть культуры, как уже говорилось, оно – проявление культуры. Сама же культура куда больше, чем право, – территория ограничений. Она ставит очень жесткие рамки, которые могут держаться в течение тысячелетий и начинают ломаться, даже не ломаться, а постепенно изменяться в результате проникновения других культур. Этому

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> См. Там же.

<sup>21</sup> Ковалева И. В. Ценности правовой культуры в представлениях российского общества XIX – начала XX в. : автореф. дис. ... канд. филос. наук. URL: [disser.net/](http://disser.net/) Электронная научная библиотека

способствуют и изменения в законодательстве. Культура может детально регулировать как личную, так и общественную жизнь человека, не оставляя свободного пространства. Японский писатель Юкио Мисима описывает жизнь послевоенной Японии, когда женщин буквально заставляли принимать участие в общей беседе наравне с мужчинами, и как им было в связи с этим некомфортно. И до сегодняшнего дня культура отношений между мужчиной и женщиной имеет свои особенности, несмотря на то что западный образ жизни оказывает существенное влияние. Известны каноны иконописи, каноны живописи Древнего Египта – эти застывшие догматические формы. И в современный период мы наблюдаем застывшие формы богослужений. При этом догматичность не несет в себе негатива, она являет собой связь поколений, стабильность жизни, в значительной мере – это средство выживания культуры.

В литературе можно встретить мнение, что не надо абсолютизировать значимость права. Оно появляется только тогда, когда исчерпаны иные средства социального контроля или, когда они, эти средства, становятся недейственными. Право отражает социокультурную реальность, но не создает ее, в праве находят закрепление те процессы, которые происходят в обществе<sup>22</sup>. На стадии правогенеза отбор культурных норм, которые затем приобретают правовой характер, производится обществом. Такое мнение одновременно и очевидно, и спорно. Безусловно, культура – это глубинный пласт, и, как уже говорилось, изменение культуры – очень длительный процесс. Но может ли право что-то сделать для изменения культуры? Как оказывается, может. Так, в начале 90-х гг. прошлого века Россия ступила на путь рыночных отношений, и то, что раньше считалось запрещенным и осуждалось обществом, стало нормой жизни, символом успеха. Частная собственность в советский период рассматривалась как безусловное зло, но достаточно было нескольких лет для того, чтобы частная собственность стала провозглашаться незыблемым, священным правом, основой формирования свободной личности. Поэтому не надо, конечно, абсолютизировать роль права, но и не следует рассматривать его только как отражение общественных культурных процессов. Право вполне может участвовать в создании нового общества и изменении общественного сознания.

Таким образом, как пишет А. И. Гусейнов, «право и культура, как и всякая целостная система существуют в определенном взаимодействии друг с другом, что выражается в многообразном их взаимовлиянии. Культура и правовая система поддерживают друг друга в упорядочении общественных отношений»<sup>23</sup>. Правда, А. И. Гусейнов считает, что культура – более подвижный социальный феномен, а правовая система более консервативна. Но, как уже было сказано, с этим согласиться нельзя.

---

<sup>22</sup> См.: *Гриценко Т. Д.* Право в системе культуры. URL: [https://superinf.ru/view\\_helpstud.php?id=3586](https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=3586)

<sup>23</sup> *Гусейнов А. И.* Соотношение права и культуры. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/sootnoshenie-prava-i-kultury>

Петр I своим указом переделал Россию (определенные слои населения) в европейские одежды, но это не коснулось характера государственно-правовой культуры, когда государство продолжало функционировать как крепостническое самодержавие. Также если посмотреть на сегодняшнюю Россию, то можно увидеть, что советская ментальность все же остается, и изменения происходят очень медленно.

Предприняв попытку провести анализ права и культуры с различных точек зрения, обратимся к отправной точке соединения этих явлений, а именно к правогенезу. Как справедливо пишет А. И. Гусейнов, «в основе правогенеза лежит многолинейность, многовариантность и многообразие»<sup>24</sup>. И далее: «Право как социокультурное явление охватывает и правовой менталитет как совокупность проявлений правового мышления, правового поведения, правовых навыков и привычек, характерных для данной культуры»<sup>25</sup>. Каждая эпоха, следовательно, наполнена своим духом, который находит свое отражение в праве, которое, в свою очередь, влияет на формирование сознания своего исторического времени. Каждая эпоха порождает своего правового человека.

А. И. Гусейнов, следуя социокультурному подходу к праву, предлагает выделить традиционный, индустриальный и постиндустриальный типы права, которые соответствуют одноименным типам общества. Для каждого типа общества характерны свои технологии, ценности и символы<sup>26</sup>. По мнению Гусейнова, право возникло еще в догосударственный период. Первобытное право соответствовало специфическим видам социальных связей. Если существование права связывать с государством, то первобытное право представляет собой зачатки права, так называемые монономы. Однако такое понимание слишком односторонне. В догосударственный период существовали нормы, которые обслуживали отношения раздела земли, обмена, брака, преступления и наказания, и в этом смысле они носили именно правовой характер. Мы видим, как в Ветхом Завете подробно регулируются отношения, возникающие при заключении сделок, развода, раздела имущества, подробно урегулированы вопросы наказания за правонарушения<sup>27</sup>. Например, в Библии так сформулированы нормы о меже: «Не нарушай межи ближнего твоего, которую положили предки твои в уделе твоём, доставшемся тебе в земле, которую Господь Бог даёт тебе во владение» (Второзак.:19:14). Также норма о свидетелях и лжесвидетелях: «Недостаточно одного свидетеля против кого-либо в какой-нибудь вине и в каком-нибудь преступлении, и в каком-нибудь грехе, которым он согрешит: при словах двух свидетелей, или при словах трех свидетелей состоится какое-нибудь дело» (Второзак.: 19:15). Из-за того, что такого рода нормы содержатся в Священном Писании, они не теряют правового характера. Но, как правильно пишет

<sup>24</sup> Гусейнов А. И. О некоторых исторических вопросах соотношения права и культуры. С. 49.

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> См.: Там же.

<sup>27</sup> См. книгу Второзаконие.

А. И. Гусейнов, «в течение длительного времени не традиции интегрируются в сознании индивида в систему норм позитивного права, а напротив, они воспринимаются как часть традиционного порядка»<sup>28</sup>.

Уже после формирования и укрепления государства правители фундировали свои установления на отсылках к традициям и обычаям старины. Что касается правового человека традиционного общества, то вся жизнь индивида проходила внутри семьи и природы. Каждый человек принадлежал к определенной социальной группе, более того, он был встроен в ее систему, в ее иерархию и взаимосвязи. «Традиционный тип господства определял социально-политическую систему и определял специфику норм... право трактовалось как мир, согласие, равновесие, достигаемое соглашением и примирением»<sup>29</sup>. Надо сказать, эти характеристики свойственны не только праву традиционного типа, в смысле догосударственного права, но и присущи праву как явлению. Смысл права – это достижение равновесия через согласие и примирение. Конечно, огромное влияние оказывали отношения между общиной и индивидами и между конкретными индивидами в рамках общины. М. Д. Смоленский пишет, что обычное право возникает с началом процесса «расщепления родового обычая на юридические нормы при сохранении старой парадигмы их действия. Поэтому юридические обычаи в течение длительного времени продолжают функционировать без всяких “подпорок” в рамках самоуправляющихся традиционных общностей»<sup>30</sup>. Источником власти в данном случае является сама общность и «объединенные в ней люди, известным образом связанные между собой, если ведут свои дела, самостоятельно разрешают внутренние противоречия, улаживают межгрупповые конфликты. Обычай – своеобразный закон в рамках общности, а властные решения, противоречащие обычаю, нелегитимны»<sup>31</sup>. Более того, этот принцип действует в условиях государственности. Как известно, практически при минимальном государственном вмешательстве действовало право в эпоху Средневековья, основанное на обычаях, в том числе городское торговое и гражданское право. Как уже говорилось, право, происходящее от власти, – производно, и долгое время предполагалось, которые оно должно быть включено в сложившуюся систему норм в качестве ее составной части. Конечно, необходимо было приспособливаться к изменяющимся условиям и соединять логически сложившиеся нормы с теми, которые исходили от власти.

Индустриальная эпоха означала научно-технический прогресс, который повлиял не только на экономику, но и на психологию индивида и общества. Становится необходимым баланс интересов, а государство играет все большую роль, защищая и сохраняя этот баланс. Новый тип отношений – капиталистический, где господствуют отношения обмена, а

---

<sup>28</sup> Гусейнов А. И. О некоторых исторических вопросах соотношения права и культуры. С. 49.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Смоленский М. Д. Указ. соч.

<sup>31</sup> Там же.

обмен предполагает автономию его участников. В индустриальную эпоху эта автономия усиливается и осознается. Появляются либеральные идеи, постулируется индивидуализм. Чтобы распоряжаться своей собственностью, субъекты должны были обладать экономическими свободами и правовыми гарантиями. Среди принципов правового регулирования выделяются такие, как свобода и равенство возможностей, признание за личностью права на жизнь, свободу, собственность. В постиндустриальном обществе право продолжает традиции индустриальной эпохи и отражает глобализационные процессы.

Говоря о генезисе права, следует сказать, что право – это явление западной культуры, в основе которой лежит индивид. То есть западная культура ориентирована на человека как на первичную и приоритетную ценность. «Индивид здесь не поглощается тотальностью, а выделяется из нее»<sup>32</sup>. Человек рассматривается как разумное и свободное существо, способное принимать решение и нести ответственность. Отношения с миром и с другими выстраиваются по модели *vis-à-vis*, т. е. человек не растворяется во всеобщем «мы», но и не противопоставляет себя обществу. Он живет в обществе, через общество, не теряя своей самости. При этом западная традиция, как пишет Г. В. Мальцев, развивалась по линии расхождения религии и права и «оформления права в отдельную систему, освобожденную от религиозной мифологии и независимую от религиозной этики»<sup>33</sup>. В период индоевропейской культуры право было тесно связано с религией, но уже в греческой цивилизации, которая явила собой переломный момент жизни человечества, активизировались процессы рационализации. «На этом рубеже индоевропейская культурная линия, которая на протяжении не одного тысячелетия несла традиции религиозно-правового единства, приближается к своим историческим пределам, а за ним начинается распад космического и божественного всеединства как синтезирующей основы союза права и религии»<sup>34</sup>. Религия и право пошли каждая по своему историческому пути. Право становится более рациональным и эмпирическим. Предпосылки расхождения права и религии были подготовлены рационализмом Древней Греции. Большую роль в этом сыграли софисты и стоики, которые привнесли рационализм в сознание и, соответственно, изменили картину мира и ментальность. В центре мира оказался человек, как разумное существо, «и с этого момента человек привыкает смотреть на мир как на свою лабораторию, и этот взгляд вошел в плоть и кость современной цивилизации»<sup>35</sup>. Такие установки применительно к праву разрабатываются римской философией, которая вслед за греческой на первый план выдвигает разумность. Все это неизбежно приводит к проблеме выбора. Надо сказать, что в самой Греции право, которое сложилось в архаическую эпоху, находилось в сфе-

<sup>32</sup> Варламова Н. В. Западная культура : уникальность или универсальность // Общественные науки и современность. 2011. № 5.

<sup>33</sup> Мальцев Г. В. Культурные традиции права. М., 2013. С. 95.

<sup>34</sup> Там же. С. 115.

<sup>35</sup> Там же.

ре сакральности, и десакрализация происходила постепенно. Сакральное остается и в Риме, хотя римляне стали рано разделять понятие божественного закона (*fas*) и человеческого закона (*jus*), право сакральное – *jus divinum* и право светское, человеческое – *jus humanum*<sup>36</sup>. Но несмотря на это разделение в истории римского права, сакральное право оставило заметные следы. Так, неверность слову, нарушение соглашений, неисполнение обязательства перед клиентом считались виной не только перед людьми, но и перед богами. Совершение такого правонарушения требовало специального обряда очищения. Сакральное право регулировало также семейные и наследственные отношения. В Риме существовали специальные коллегии жрецов-понтификов, которых с полным правом можно назвать первыми юристами. Римская правовая культура всегда имела в виду понятие естественного права и справедливости, и это признавалось римскими юристами. Постепенно обращение к сакральному стало носить условно-ритуальный характер. Право и религия продолжали расхождение. При этом совершенствовалась юридическая догматика, которая соответствовала жизни деловых граждан и общему стилю жизни древних римлян. Формально-правовой элемент выходит на первый план по отношению к сакральному.

Для античного мира характерно, что реальная правовая жизнь предполагает ряд идеологических предпосылок, к которым относятся следующие: 1) юридические законы создаются, совершенствуются и изменяются людьми с целью проведения определенных социальных, экономических, политических и других интересов; 2) законы зависят от воли граждан, и от сознательного отношения зависит правильность, точность исполнения законов, поэтому пиетет к закону, повиновение ему рассматривается как важная гражданская добродетель; 3) наряду с хорошими, справедливыми законами могут существовать дурные и несправедливые, которые следует очень быстро отменить во избежание большого вреда для общества<sup>37</sup>. То есть законы не воспринимаются как нечто чуждое, навязанное, они исходят от общества, служат человеку и обществу. Общество – источник создания и поддержания правовых норм, способное изменить плохие законы. В основе римского права лежат свобода и независимость. Свободой считалась возможность совершать действия по своей воле и в собственных интересах, которые могли нравиться, а могли не нравиться другим людям. «Человек мог распорядиться свободой по собственному усмотрению, поступиться своей независимостью в обмен на деньги, блага, богатства. Договор и свобода сделок приобрели невиданный для эллинов размах»<sup>38</sup>.

Идея свободы и равенства продолжала развиваться христианской доктриной. Согласно ей, свобода является собственным качеством человека в силу того факта, что он разумен, а потому может совершать выбор.

---

<sup>36</sup> См.: *Мальцев Г. В.* Указ. соч. С. 119.

<sup>37</sup> См.: Там же. С. 126.

<sup>38</sup> Там же.

Св. Августин писал, что если человек был бы лишен свободы, то наказание за грех теряло бы смысл так же, как и награда за праведность. «То, что не сделано добровольно, не было бы ни грехом, ни праведным поступком. А потому ни наказание, ни награда не были бы справедливы, если бы человек не обладал свободной волей»<sup>39</sup>. На свободе основывается ответственность человека. Вне свободы не может быть ответственности, не может быть морали. В христианской философии человек предстает как борец, он сам выбирает свои жизненные пути и должен рассчитывать на свои силы.

Христианская философия с XIII в. основывала свои изыскания на теории Аристотеля. По Аристотелю, в человеке имеют место: 1) спонтанная воля к достижению своей природной цели, а именно счастья; 2) рациональное обдумывание своих качеств, необходимое для достижения конечной цели; 3) акт воли, который выбирает одно из средств, предпочитая его другим; 4) выбор, который занимает центральное место в системе Аристотеля<sup>40</sup>. Способность выбирать у Аристотеля основывается на разуме и познании, кроме того, она представляет собой акт стремления, которое фиксируется на каком-либо объекте. Вторжение разума в акт стремления глубоко преобразует динамику выбора, следовательно, выбор – это волевое решение, следующее за рациональным размышлением.

Итак, свобода в христианстве выходит на первый план. «Воля – госпожа самой себе, она всегда властна волить или не волить, нет ничего, что более непосредственно находилось в распоряжении воли, чем она сама»<sup>41</sup>.

По Фоме Аквинскому, выбор по своей сущности есть акт воли, он прямо соотносится с волей, вернее, он и есть сама воля. Но при этом воля всегда основывается на разуме, на рациональном суждении. За рациональным суждением следует добровольное решение, и оно как бы санкционирует решение разума. Поэтому характеристиками выбора всегда являются добровольность и рациональность. Причем Фома Аквинский не принимает ситуацию, при которой руководящая роль разума резко снижается в силу страха, аффекта, иррационального чувства долга. Св. Фома относит совесть в сферу разума, а не чувства, хотя она, безусловно, поддерживается чувствами. Св. Фома провозглашает примат интеллекта над волей, поэтому в философии его позицию принято характеризовать как этический интеллектуализм<sup>42</sup>.

По мысли Фомы Аквинского, свобода есть свойство внутренней природы человека, а потому она присутствовала в нем как до грехопадения, так и после него. Свобода, будучи естественным качеством, может быть уничтожена только вместе с человеком. Интересно, что акт выбора для св. Фомы нейтрален. «Без свободного выбора никакая мораль невозможна, но сущность воли не подразумевает моральности. Воля вольна выбирать,

<sup>39</sup> Цит. по: Жилина А. Блаженный Августин. О свободе воли // Журнал «Уроки веры». URL: journal.cerkov.ru

<sup>40</sup> См.: Жильсон Э. Дух средневековой философии. М., 2011. С. 382.

<sup>41</sup> Там же.

<sup>42</sup> См.: Боргош Ю. Фома Аквинский. М., 1966. С. 59.

она может выбирать добро или зло, причем доброе или злое качество ее выбора никоим образом не затрагивает свободы ее акта. Следовательно, любой выбор морально безразличен»<sup>43</sup>.

Согласно христианской философии первой причиной, на которой строится человеческая свобода, является Бог, хотя это ни в коей мере не влияет на естественный, природный характер свободы. Бог приводит в движение весь универсум, что, тем не менее, не означает утраты его естественного характера. Так и со свободой: она не теряет свойство добровольности, несмотря на то, что ее основой является божественная причинность. Бог присутствует в каждом объекте, в каждом действии. Он – источник естественных причин и свободных человеческих решений. Бог установил естественные и человеческие законы и этим законам человек неизбежно подчиняется. «Человек живет в мире, управляемом законом, и хотя он не страшится своей судьбы, он знает, что ведом провидением, а оно подчинено воле Бога – суверенного законодателя, и божественным законам». Э. Жильсон ссылается на св. Павла, который считал, что свобода определяется по отношению к тем законам, которые ею правят. Так, когда человек был рабом греха, он был свободен от праведности, но, подчиняясь праведности, он становится свободным от греха. То есть св. Павел выдвигает на первый план противопоставление свободы и рабства. Свобода дает человеку возможность созревания в истине и добре, и она достигает высшей точки, когда она подчинена Богу, и истинной она становится тогда, когда подчинена добру и справедливости.

Средневековые продолжили развивать правовое сознание. Отношения между различными субъектами, городами и сеньорами, сеньорами и вассалами облекались в форму договора с взаимными правами и обязанностями. Даже отношения феодала с зависимыми крестьянами в определенной мере имели договорный характер, где у виллана имелись определенные права: держать землю сеньора на определенных условиях, получать от него защиту и покровительство, пользоваться общинными землями.

Даже суверенитет власти был основан на ее ответственности за мир и безопасность подданных. В европейской правовой традиции закон не воспринимался как произвольное установление власти. Это были «двусторонне обязывающие нормы, предусматривающие право короля на повиновение и право народа требовать соблюдения законных пределов власти»<sup>44</sup>. Обращение в суд рассматривалось как нормальная модель поведения при нарушении права. Право представляло безусловную ценность и рассматривалось как необходимость. Вообще для Запада характерно уважение к праву, притязание на его защиту. Рациональность права обуславливала наличие определенной формализации, «сведение всего многообразия социальных связей к типизированному, обезличенному взаимодействию носителей социальных ролей. Право как система

---

<sup>43</sup> Жильсон Э. Указ. соч. С. 397.

<sup>44</sup> Варламова Н. В. Указ. соч.

рациональных правил опосредует именно такой формальный аспект общественного бытия. Правовое регулирование предполагало, что взаимоотношения людей упорядочиваются, и конфликты между ними разрешаются на основании абстрактных правил, а не произвола, милосердия или целесообразности<sup>45</sup>. То есть западная цивилизация породила особый способ мышления – формальную разумность посредством типизации и абстрагирования. Для западного человека закон всегда был не столько орудием власти, сколько средством защиты от ее произвола. Европейская ментальность формировалась на основе доктрины свободы воли и личной ответственности, и это нашло отражение в тех нормах, которые назывались правом.

Итак, право и культура связаны между собой самым тесным образом, поскольку право возникло в недрах культуры и особенностях мышления. И как бы их пути ни расходились, можно утверждать, что право сформировалось на определенной культурной почве, которая и в настоящее время в достаточной мере воздействует на право. В современном мире право играет все большую роль, поскольку оно, как уже говорилось, будучи абстрактным и обезличенным средством регулирования, позволяет наладить связи между государствами и частными субъектами, принадлежащими к различным культурам. Глобализация, как бы к ней ни относились, представляет собой наличную действительность, с которой надо учиться жить. И право есть неотъемлемая часть этой действительности. В то же время культура органическим образом встроена в сознание людей и влияет на содержание и характер права. И стабильность, и баланс, и гармония в обществе возможны только при гармоническом отношении права и культуры.

---

<sup>45</sup> Там же.

*Воронежский государственный университет*

*Сорокина Ю. В., профессор кафедры теории и истории государства и права, международного права и сравнительного правоведения*

*E-mail: yulia\_sor@mail.ru*

*Тел.: 8-920-433-40-87*

*Voronezh State University*

*Sorokina Yu. V., Professor of the Chair of Theory and History of State and Law, International Law and Comparative Law Department*

*E-mail: yulia\_sor@mail.ru*

*Tel.: 8-920-433-40-87*

**ПРИЧИНЫ ПРОТИВОРЕЧИЙ  
ПРАВОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ  
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИИ**

**А. В. Курочкин**

*Казанский (Приволжский) федеральный университет  
(г. Набережные Челны)*

Поступила в редакцию 20 ноября 2017 г.

**Аннотация:** анализируются объективные и субъективные факторы, определяющие институциональную природу партийных организаций. Особое внимание уделено критериям институционализации на примере российской правовой системы. Оригинальность статьи заключается в том, что в ней выявлены объективные и субъективные критерии правовой институционализации на примере политических партий.

**Ключевые слова:** политическая партия, правовая институционализация, институт права, система права, отрасль права.

**Abstract:** this article opens features of process of construction of institute of political parties in foreign legal systems. Method: in the course of the study were used the following methods: historical, method of legal hermeneutics, legalistic. Conclusions: The author has analysed the objective and subjective factors determining institution the nature of the party organizations. The special attention is given to criteria institution process by the example of the Russian law system. Original article: detected object and subjective criteria for the legal institutionalization of an example of political parties.

**Key words:** political party, development of legal institutes, institute of the law, system of the law, branch of the law.

Партийные отношения как разновидность политических связей всегда находятся в зоне конфликтов и противоборств между акторами публичной политики. Поэтому противоречивость законодательного материала выступает естественным состоянием нормативно-правовой основы деятельности партий, особенно на этапе поиска оптимальных моделей регулирования их деятельности.

Российский сегмент правовой институционализации партий наглядно демонстрирует динамичный характер развития законодательства. Частые изменения правовых норм, призванных стабилизировать политические институты в вертикальном порядке, оказывают непосредственное влияние на образ партийных организаций в гражданском обществе. От многочисленных смежных образований (на протяжении 1990-х гг.) до крупных корпоративных структур (2000-е гг.) и возврат к увеличению числа мелких партий (с 2012 г.) – всё это говорит об экспериментальном подходе властей к развитию институциональных связей. Безусловно, он отразился на целом комплексе проблем и противоречий, сопровождающих правовые основы партийных отношений.

Исследователи отмечают, что комплексный институт партий предполагает выработку единых правил, рассредоточенных в разных законах, но имеющих общую политико-правовую базу<sup>1</sup>. В связи с этим выделяются следующие противоречия:

- 1) внутриинституционального характера (в рамках норм, регламентирующих только организацию партийной деятельности<sup>2</sup>);
- 2) межинституционального характера (партийное и парламентское законодательство<sup>3</sup>, партийное и избирательное право<sup>4</sup>);
- 3) отраслевого характера (конституционно-правовые<sup>5</sup>, административно-правовые<sup>6</sup>, гражданско-правовые противоречия<sup>7</sup>).

При этом следует отметить, что большинство авторов рассматривают институциональные процессы в широком, комплексном значении. На наш взгляд, данный подход изначально связан с наличием коллизий между отдельными, не связанными друг с другом напрямую, правовыми нормами в силу разного предмета регулирования. Проследим данную особенность на примере соотношения партийного и парламентского законодательства.

Ключевая проблематика неконсолидированности норм, регламентирующих деятельность партий в Государственной Думе Российской Фе-

<sup>1</sup> См.: *Заславский С. Е.* Политические партии России (процесс правовой институционализации) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 286 ; *Головинов А. В.* Особенности реализации конституционного принципа идеологического многообразия в законодательстве о политических партиях // *Известия Алтайского гос. ун-та.* 2016. № 3 (91). С. 45.

<sup>2</sup> См.: *Патрушева Н. С.* О трансформации статей Федерального закона «О политических партиях» в контексте российской многопартийности и федерализма // *Вопросы национальных и федеративных отношений.* 2016. № 1 (32). С. 26.

<sup>3</sup> См.: *Дементьев В. С.* Правовой статус фракции политической партии в законодательных (представительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации) // *О политико-правовой модернизации в государстве : вопросы теории и практики.* Тюмень, 2016. С. 137.

<sup>4</sup> См.: *Приказчикова О. В., Клопова А. А.* Государственные и правовые аспекты участия политических партий в выборах // *Научная дискуссия : вопросы юриспруденции.* 2016. № 5 (44). С. 36 ; *Письменов В. Н., Письменов Ю. В.* О проблемах участия политических партий в избирательной кампании 2016 года // *Актуальные проблемы правового регулирования деятельности общественных объединений : российский и зарубежный опыт. Региональный научный круглый стол : сб. науч. статей / отв. ред. В. В. Коровин.* Курск, 2016. С. 157.

<sup>5</sup> См.: *Моисеев А. М.* Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

<sup>6</sup> См.: *Долгих Ф. И.* Правовые аспекты создания, государственной регистрации и ликвидации политических партий в России. М., 2016 ; *Аминова Г.* Государственная регистрация политических партий и их региональных отделений : анализ судебной практики // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2016. № 1 (110). С. 121–138.

<sup>7</sup> См.: *Решетников О. М.* Имущественное положение политических партий // *Актуальные проблемы современной науки.* 2016. № 2 (87). С. 143–146.

дерации, сказывается на институционализации соответствующего типа правоотношений. Так, помимо Конституции РФ и Регламента Государственной Думы<sup>8</sup>, базовое значение имеет Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>9</sup> (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ).

Собственно партийной деятельности в данном нормативно-правовом акте посвящена ст. 7.1, в которой установлены условия функционирования фракций. Однако они не согласованы с аналогичными положениями Регламента Государственной Думы.

В частности, в Федеральном законе № 3-ФЗ говорится только о фракциях, формируемых из федерального списка кандидатов, допущенных до участия в парламентских выборах. Напротив, в п. 1 ст. 16 Регламента Государственной Думы под фракцией понимается также объединение депутатов-одномандатников. В п. 1.1 ст. 16 уточняются специальные возможности таких депутатов, хотя и избранных от одномандатного округа, но выдвинутых соответствующей партией.

Подобное дублирование норм является дефектом правового регулирования, когда на фоне существующих положений регламента в федеральном законе сохраняются отдельные устаревшие правила. При этом оба приведенных нормативных документа являются источниками парламентского права и формируются Федеральным Собранием.

Кроме того, бланкетный характер п. 3 ст. 7.1 Федерального закона № 3-ФЗ о регламентации деятельности думских фракций со стороны Федерального закона № 95-ФЗ фактически превратил ее в «мертвую норму». В самом Федеральном законе № 95-ФЗ отсутствуют как таковые условия функционирования партийных фракций, поскольку данные отношения полностью подчинены парламентскому законодательству. Единственный критерий, который используется в данном нормативном акте, это гарантии отдельных прав партий, не представленных в федеральном и в региональных парламентах страны. Других норм, направленных на регламентацию партийной деятельности в законодательных органах, там не содержится.

Такая специфика связана с несовпадением предмета правового регулирования и соответствующих объектов у рассматриваемых институтов. Следовательно, утверждение о комплексности норм, формирующих партийное законодательство, довольно спорное и порождает юридические коллизии и пробелы уже на стадии законодательного регулирования.

Поэтому предлагается определить институциональные границы между политическими партиями и парламентскими объединениями депу-

---

<sup>8</sup> О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 02.11.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>9</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74 ; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4244.

татов. В соответствии с этим необходимо скорректировать нормы Федерального закона № 3-ФЗ и Регламента Государственной Думы в целях устранения обозначенных дефектов права.

Аналогичным образом требуют уточнения нормы избирательного права в их соотношении с институтом политических партий и парламентским законодательством.

В частности, на примере выборов 2016 г. в Государственную Думу возникла ситуация, при которой в партийных списках кандидатов в депутаты оказались граждане, вообще не имеющие членства в соответствующей партии (например, РПП-ПАРНАС, Партия «Роста»). Это прямо разрешено в п. 4 ст. 6 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>10</sup> (далее – Федеральный закон № 20-ФЗ).

В указанном аспекте проявился политический компонент институционализации, при котором малознакомые для рядового избирателя партии включали в свой избирательный список известных и авторитетных личностей. В отдельных случаях они даже возглавляли федеральный список на выборах (например, у партии «Роста» – И. Хакамада, у ПАРНАС – второй по списку В. Мальцев), что вовсе противоречит, на наш взгляд, самой идее партийной системы.

Однако в политологии данная технология хорошо известна уже не первое десятилетие<sup>11</sup>. Ее неформальное название – «Паровоз» или «Буксир», поскольку известная, как правило, в медийном или общественном пространстве фигура как бы «подтягивает» за собой незнакомого для избирателей политического игрока. Применительно к парламентским выборам это партии, причем не только вновь образованные или имеющие незначительный избирательный стаж, но иногда и крупные партийные организации.

Формально использование подобной технологии в Российской Федерации не запрещено. Более того, Федеральный закон № 20-ФЗ оставляет решение данного вопроса на откуп самих партий. Следовательно, законодательным путем подобные отношения как будто не регламентируются, т. е. являются предметом внутрипартийной регламентации.

Вместе с тем с конституционно-правовой точки зрения в таком подходе прослеживается диспозитивный метод правового регулирования, при котором на уровне закона закрепляется право партий выдвигать в своих федеральных и региональных списках соответствующих кандидатов без

<sup>10</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 8. Ст. 740 ; 2016. № 15. Ст. 2054.

<sup>11</sup> См.: *Купцов О. П.* Виды избирательных технологий с точки зрения юриспруденции // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 1. С. 144–146 ; *Жуков К. С.* Политическое соперничество в современной России и технология избирательных кампаний // Известия Байкальского гос. ун-та. 2006. № 3. С. 94–97 ; *Гаджиева К.* Некоторые правовые аспекты избирательных технологий // Закон и право. 2007. № 10. С. 3–8.

партийной принадлежности, а реализация данной возможности остается корпоративным делом самой партийной организации. Тем самым государство попустительствует сложившимся в политической плоскости сомнительным технологиям и легализует их в правовом пространстве.

В институциональном аспекте подобные нормы ущербны для партийных отношений, поскольку ущемляют права и законные интересы членов партий. Последние отстраняются от реализации своих избирательных прав в пользу непартийной фигуры, что подрывает саму значимость деятельности гражданина в партии. Тем самым широкий институциональный объект, сформулированный в Федеральном законе № 95-ФЗ, существенно ограничивается до «молчаливого» участия рядовых партийных членов в технических решениях своей политической организации. Как результат они прекращают собственную активность в рамках внутрипартийной деятельности и нередко покидают данную партию после выборов.

Легализация отдельных избирательных технологий, отрицательно оцениваемых политологами<sup>12</sup> и социологами<sup>13</sup>, в рамках российского законодательства наносит урон фундаменту всего института политических партий, поскольку негативно сказывается на самих отношениях, возникающих между гражданами по поводу реализации их конституционных прав.

Вместе с тем применительно к вновь созданным партийным структурам следует говорить об ограниченном наборе инструментов, при помощи которых организация может заявить о себе как о политическом игроке на фоне общей внешней схожести предвыборных программ. В таком ракурсе относительно короткие сроки проведения избирательных кампаний вынуждают партии прибегнуть к наиболее эффективным и быстрым методам привлечения электората. Поэтому российское законодательство выступает лишь результатом тех процессов и течений, которые происходят в самих партийных отношениях.

Если сравнивать действующие законы с правовыми нормами 1990-х гг., можно выявить две противоположные институциональные тенденции. Так, в 1990-х гг. вообще отсутствовали какие-либо правила, регламентирующие для партий и иных объединений условия использования тех или иных избирательных технологий. Поэтому на парламентских выборах того периода они изобиловали максимальным числом сомнительных средств.

Напротив, на современном этапе законодательство стало содержать минимальный набор норм, так или иначе направленных на упорядочение отношений, возникающих в период проведения партиями своих изби-

---

<sup>12</sup> См.: *Никитин А. А.* Концептуальные основы избирательных технологий в современной России : дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2012. С. 95 ; *Чернов О. В.* Методологические и методические основы использования политических технологий в избирательных кампаниях : дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. С. 47.

<sup>13</sup> См.: *Ковалева Т. В.* Манипулятивные и контрманипулятивные технологии в современных избирательных кампаниях : дис. канд. социол. наук. Тюмень, 2007. С. 83 ; *Козина О. С.* Деструктивные социальные информационно-политические технологии в избирательном процессе // *Ямальский вестник.* 2016. № 2 (7). С. 26.

рательных кампаний. Это подтверждает поступательное движение правовой институционализации, однако не всегда позитивно сказывается на самих партийных отношениях.

Не менее странной представляется позиция законодателя относительно участия в парламентских выборах глав субъектов РФ, возглавляющих региональные списки партий. При этом данная тенденция на примере выборов в Государственную Думу в 2016 г. получила довольно широкое распространение. Если губернатор, являясь непосредственным руководителем исполнительной власти в регионе, возглавляет партийный список на выборах в законодательное собрание, однако заведомо не собирается покидать свой пост, то необходимо вести речь о соблюдении конституционного принципа разделения властей. Особенно данный вопрос актуален в тех субъектах Федерации, в которых подобная избирательная технология используется систематически.

В связи с этим наблюдается также отхождение от принципа, закрепленного в п. 4 ст. 8 Федерального закона № 95-ФЗ, относительно обязанности политической партии создавать равные условия своим членам для представительства в списках кандидатов в депутаты. Впрочем, учитывая сравнительно недолгую современную историю партогенеза, подобные явления стали естественными в российских реалиях.

При этом на примере парламентских выборов регионального и федерального уровней последних лет прослеживается тенденция к формальному сближению с принципами, закрепленными в Федеральном законе № 95-ФЗ, в том числе в п. 4 ст. 8. Например, отдельные партии перед формированием федерального списка кандидатов на выборах в Государственную Думу 2016 г. провели праймериз, что является несомненным прорывом в создании более прозрачных условий реализации избирательного законодательства.

Таким образом, межинституциональные противоречия политических партий, постулируемые отдельными исследователями, являются искусственно созданными дефектами права. Если рассматривать партии в узком правовом значении, а не с точки зрения комплексного института, то данные коллизии приобретают больше технический, чем юридический характер, и вследствие этого легко устранимы. Следовательно, градация факторов противоречий правового регулирования на внутриинституциональные и межинституциональные, на наш взгляд, преждевременна для российского законодательства.

*Казанский (Приволжский) федеральный университет (г. Набережные Челны)*

*Курочкин А. В., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и международного права  
E-mail: kurochkin.tolik@bk.ru  
Тел.: 8-917-917-44-04*

*Kazan (Volga Region) Federal University (Naberezhnye Chelny)*

*Kurochkin A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Constitutional, Administrative and International Law Department  
E-mail: kurochkin.tolik@bk.ru  
Tel.: 8-917-917-44-04*

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ВОПРОС В ТРУДАХ  
РОССИЙСКИХ МАРКСИСТОВ ПОСЛЕ РЕВОЛЮЦИОННЫХ  
ПРЕОБРАЗОВАНИЙ 1917 ГОДА (ПО РАБОТАМ П. И. СТУЧКИ)

А. В. Бреев

*Северо-Западный институт управления Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации (г. Санкт-Петербург)*

Поступила в редакцию 18 апреля 2017 г.

**Аннотация:** анализируются труды о национальном вопросе, написанные после Октябрьской революции 1917 г. советским юристом первой четверти XX в. П. И. Стучкой (1865–1932). В этих работах рассматриваются вопросы определения нации, противоречия в национальном вопросе; право наций на самоопределение; соотношения «народного» суверенитета, автономии нации и самоуправления. Приводятся выводы о глубине и степени разработанности данных вопросов в наследии ученого.

**Ключевые слова:** П. И. Стучка, советская юридическая наука, нация, национальный вопрос, право на самоопределение, суверенитет, автономия, самоуправление, советское право, марксизм-ленинизм.

**Abstract:** the article analyses the works on the national question, written after the October revolution of 1917, Soviet lawyer first quarter of the twentieth century, Pyotr Ivanovich Stucka (1865–1932). The author examines in these works, representations of the researcher in a circle of questions: the definition of a nation, the contradictions of the national question; the right of Nations to self-determination; and the ratio of «national» sovereignty, autonomy of the nation and government. In conclusion, the author gives a conclusion about the depth and degree of elaboration of these issues in the legacy of the researcher.

**Key words:** P. I. Stucka, the Soviet legal science, the nation, the national question, right to self-determination, sovereignty, autonomy, self-government, Soviet law, Marxism-Leninism.

В настоящее время можно констатировать факт, что современные исследователи все большее внимание уделяют политико-правовым учениям советского времени, факторам и условиям их формирования и развития. Прошедшее со времени Великой Октябрьской революции столетие позволяет оценить вклад советских правоведов в развитие мысли о государстве и праве. Особый интерес вызывает изучение национального вопроса в концепциях марксистов первой четверти XX в.

Начиная с Первой русской революции 1905–1907 гг. и до Великой Октябрьской революции 1917 г. в России как многонациональном государстве особую остроту имел национальный вопрос. Угнетенные нации, например латыши, эстонцы, и другие нации, входившие в состав России, «пробуждались» и начинали предъявлять требования в признании права на самоопределение. «Пробуждение» со стороны этих угнетенных

наций было обусловлено реакцией буржуазии, сдавленной в стремлении к развитию гнетом со стороны буржуазии господствующей нации, и возмущением пролетариата, который вместе с крестьянством испытывал помимо общего классового угнетения еще и специфическое национальное угнетение – по языку и обычаям. Национальное преследование всего «инородческого» заставляло пролетариат угнетенной нации объединяться с буржуазией своей нации против угнетавшей ее «великодержавной» нации – русской. Ненависть и отторжение всего «русского» вели к националистическим и сепаратистским настроениям. Сложившаяся обстановка не способствовала делу классовой борьбы пролетариата, так как реализация его интересов требовала слияния всех национальностей в государстве, поэтому классово-национальная борьба стала одной из проблем в строительстве Советского государства и права после Великой Октябрьской революции 1917 г. Национальная тематика стала актуальным предметом в работах многих советских марксистов, в их числе можно назвать Д. И. Курского (1874–1932), Е. Б. Пашуканиса (1891–1937), И. П. Разумовского (1893–1937), М. А. Рейснера (1868–1928), И. В. Сталина (1878–1954) и П. И. Стучку (1865–1932). Отдельного внимания заслуживает наследие П. И. Стучки, известного также под псевдонимами: Бирзниеку Петерис<sup>1</sup>; Вецис<sup>2</sup>; S<sup>3</sup>; Параграф<sup>4</sup>; –rs–<sup>5</sup>; Ветеран<sup>6</sup>.

П. И. Стучка еще до 1917 г. был известен как автор концепции «право – как система общественных отношений». После Октябрьского переворота 1917 г. он, став видным государственным деятелем, получил возможность развивать свою концепцию в рамках советской идеологии и претворять ее на службе в Народном комиссариате юстиции РСФСР, Правительстве Латвии и Верховном Суде РСФСР. Он принимал участие в работе над декретами «О суде» (1917), «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» (1917), «О Народном Суде РСФСР» (1918), «О революционных трибуналах» (1920) и постановлением «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР» (1919). Многие из идей, закрепленных в этих актах, получили обоснование в работах П. И. Стучки.

Теоретическое наследие П. И. Стучки представляет собой богатый, но мало изученный материал в юридической науке. Интереснейшим предметом исследования в его творчестве является национальный вопрос, по

<sup>1</sup> См.: Дрибин Л. Г. Знаменосец ленинизма в Латвии : очерк жизни и деятельности П. И. Стучки. М., 1981. С. 14.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 65.

<sup>3</sup> См.: Дрибин Л. Г. П. И. Стучка – теоретик и пропагандист марксизма-ленинизма : дис. ... д-ра ист. наук. Рига, 1983. С. 75.

<sup>4</sup> См.: Плотниек А. А. Петр Стучка и истоки советской правовой мысли, 1917–1925. Рига, 1970. С. 30.

<sup>5</sup> См.: Лайзан П. Формирование мировоззрения Петра Стучки // П. Стучка – революционер, мыслитель и государственный деятель. Рига, 1965. С. 22.

<sup>6</sup> См.: Словарь псевдонимов русских писателей и ученых : в 3 т. Т. 1 : А–М / И. Ф. Масанов ; под ред. А. А. Боровского и Н. П. Киселева. М. ; Л., 1936. С. 169.

которому после Октября 1917 г. ученым написано множество различных трудов, представляющих солидный багаж для осмысления. Для него национальный вопрос представлял осмысление национальных отношений с точки зрения классовой борьбы, т. е. взаимоотношений классов в нациях, угнетенных и угнетающих. Круг вопросов, исследованных П. И. Стучкой в рамках этой тематики, охватывает следующие: определение нации, противоречия в национальном вопросе, право наций на самоопределение и соотношение «народного» суверенитета, автономии нации и самоуправления.

П. И. Стучка в «Энциклопедии государства и права» (М., 1925), определяя понятие «нация», не разграничивал понятия «народ» и «нация», характеризуя нацию-народ как население, являющееся одним из главных признаков государства. «Понятие “население-нация” как единство, – уточнял П. И. Стучка, – могло появиться лишь там, где исчезло или исчезает деление людей на касты, на сословия»<sup>7</sup>. Нацию ученый трактовал как «противоречие в единстве» – как государственную совокупность всех противоборствующих классов, зародившихся в буржуазном государстве<sup>8</sup>. «Любая нация делится на классы, класс – часть нации. Это азбука марксизма»<sup>9</sup>, – писал П. И. Стучка. В основе государства лежит деление на классы, где нет классов – там нет и государства. Род может иметь общих рабов, но это не превращает его в государство. «Значит, – утверждал ученый, – необходимо наличие двух или нескольких классов, и их объединение, вернее организация, называется народом или нацией»<sup>10</sup>. Класс – отражение признака экономической жизни нации, однако П. И. Стучка не умолял значения иных признаков нации – исторической общности людей по языку, территории и культуре<sup>11</sup>, выделенных И. В. Сталиным в статье «Марксизм и национальный вопрос» (1913). П. И. Стучка полагал, что выпадение хотя бы одного из этих четырех признаков нации влечет за собой разрушение всего понятия<sup>12</sup>. Без единства языка не существует национальной общности, так как даже при наличии общей государственной территории невозможно говорить о той культурной связанности, которая создается между индивидами в результате пользования общим языком. Однако общий язык американцев и англичан не создает национального единства, так как нет влияния общей территории и одинаковых экономических условий существования.

---

<sup>7</sup> Стучка П. И. Учение о Советском государстве и его Конституции СССР и РСФСР. 6-е изд., перераб. М. ; Л., 1929. С. 41.

<sup>8</sup> См.: Там же.

<sup>9</sup> Стучка П. И. Национальный момент в Советской конституции // Советское строительство. 1928. № 7. С. 19.

<sup>10</sup> Энциклопедия государства и права / под ред. П. И. Стучки. М., 1925. Т. 1. С. 672.

<sup>11</sup> См.: Сталин И. В. Марксизм и национальный вопрос // Соч. : в 18 т. М., 1946. Т. 2. С. 296.

<sup>12</sup> См.: Энциклопедия государства и права / под ред. П. И. Стучки. М., 1926. Т. 2. С. 1327.

Но и в случае, когда к исторической общности языка присоединяется единство государственной территории не получится национальной общности, если будет наблюдаться существенное различие экономической жизни, как, например, в Англии и Ирландии, находящихся на острове Великобритания. То же самое относится к вопросу о единстве территории, поскольку многовековое сожитительство различных народностей на территории России не слило их в единую нацию. Велико значение общей культуры, поэтому нельзя говорить, что на территории Швейцарии проживает единый швейцарский народ, так как различие сразу трех основных языков – итальянского, французского и немецкого определяет не одну культуру, а три разные культуры.

*Противоречия в национальном вопросе* в период революционных смут, произошедших на территории Российской империи в первой четверти XX в., никогда не изживались. В качестве одного из главных противоречий было соотношение классового и национального интереса. В «Настольном энциклопедическом словаре-справочнике» (М., 1929) П. И. Стучка в языке видел главный национальный интерес, объединяющий одну нацию, но в то же время разъединяющий все другие нации. Класс является расслоением нации по экономическому признаку – по распределению средств производства с тенденцией к объединению своих членов за пределы нации и государства на осознании общего классового интереса, поэтому П. И. Стучка подчеркивал: «Национальный интерес объединяет вертикально, так сказать, по территории, а классовый – горизонтально, независимо от территории»<sup>13</sup>. Национальные противоречия приводят к национальным войнам, классовые противоречия – к классовой борьбе и гражданской войне. «Ни тех, ни других противоречий и войн буржуазное общество устранить никак не в состоянии, поэтому мирное сотрудничество ни наций, ни классов в буржуазном обществе невозможно»<sup>14</sup>, – утверждал ученый. Классы по-разному понимают значение национального вопроса, так «если для буржуазии на первом плане стоят свои национальные требования, то для пролетариата они строго подчинены интересам классовой борьбы»<sup>15</sup>.

В ретроспективе по национальному вопросу П. И. Стучка подмечал тот факт, что «национальный вопрос берет начало с буржуазной революции»<sup>16</sup>, в начальный период которой национальное движение осуществляло борьбу за политическую свободу и права нации. Буржуазный национализм этого этапа – освобождение исторически национальных государств. Мелкобуржуазный национализм этого этапа был освободительным движением так называемых «наций без истории», т. е. не со-

<sup>13</sup> Настольный энциклопедический словарь-справочник / сост. при участии П. И. Стучки [и др.]. 3-е перераб. и значительно доп. изд. М., 1929. С. 385.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Энциклопедия государства и права / под ред. П. И. Стучки. Т. 2. С. 1316.

<sup>16</sup> Настольный энциклопедический словарь-справочник / сост. при участии П. И. Стучки. С. 385.

ставляющих за исторический период человечества – самостоятельных государств. «Это, – считал П. И. Стучка, – в первое время была прогрессивная борьба за культурный подъем низов»<sup>17</sup>. С укреплением капитализма и переходом в период империализма буржуазный национализм превращался в грабительский империализм, целью которого являлась политическая или, по крайней мере, экономическая аннексия или завоевание всех, в особенности колониальных, стран, подавление и, если возможно, денационализация (лишение национальных особенностей, прежде всего, языка) всех слабых наций. В свою очередь, мелкобуржуазный национализм со временем превращался в погромный шовинизм или фашизм, поэтому в буржуазном обществе национальный вопрос никак не поддавался разрешению, ибо разного рода национализм становился всегда последним оплотом буржуазии. Согласно точке зрения П. И. Стучки, только победа пролетариата в социалистической революции позволила прийти к новой оценке нации в борьбе против национального гнета, за суверенность нации, против всяких привилегий одной из наций или одного из языков<sup>18</sup>.

*Право наций на самоопределение* П. И. Стучка определял с позиции пролетарского подхода, противопоставляя ему буржуазный подход. Ученый подчеркивал: «Буржуазному лозунгу единства нации, т. е. угнетению господствующей нацией всех прочих, противопоставлялся пролетарский, в его основе лежит равноправие наций – их право на самоопределение, т. е. отделение»<sup>19</sup>, обеспечивавшее свободный союз трудящихся всех наций<sup>20</sup>. Право на самоопределение наций впервые закреплялось после Октябрьской революции в ст. 4 Конституции РСФСР 1918 г. в первом разделе «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа». П. И. Стучка, комментируя эту статью, указывал: «Право отделения – не есть обязанность отделиться так же, как и свобода развода отнюдь не означает обязанности разводиться. Декларация поэтому поясняет, что “только в результате доверия может сложиться честный и прочный союз народов России”. Полное взаимное доверие народов может быть достигнуто путем открытой и честной политики, вместо недостойной политики лжи и недоверия, придиорок и провокации прежних режимов, в том числе дооктябрьских правительств»<sup>21</sup>.

П. И. Стучка разграничивал между собой «народный» суверенитет, национальную автономию и самоуправление. В характеристике народного суверенитета он обращался к определению понятия «суверен», трак-

---

<sup>17</sup> Настольный энциклопедический словарь-справочник / сост. при участии П. И. Стучки. С. 385.

<sup>18</sup> См.: Там же. С. 386.

<sup>19</sup> Энциклопедия государства и права / под ред. П. И. Стучки. Т. 1. С. 682.

<sup>20</sup> Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : принята постановлением V Всероссийского съезда Советов от 10 июля 1918 г. // Известия ВЦИК. 1918. № 151. Ст. 8.

<sup>21</sup> Стучка П. И. Национальный момент в Советской конституции // Советское строительство. 1928. № 7. С. 20.

туя его как «обладателя верховной власти»<sup>22</sup>. В его понимании суверен являлся носителем субъективного права, «прямо выражающегося как в возможности действовать определенным образом, так и в требовании определенных действий (либо же воздержания от них) от других носителей права»<sup>23</sup>. «Его власти, – подчеркивал ученый, – с одной стороны, подчинены, подвластны все лица, но, с другой стороны, эта власть по праву, “de jure”, не подчинена никакой другой»<sup>24</sup>. Как носитель власти суверен подчиняет других и не подчиняется другим, требует действия либо воздержания от других. В числе носителей суверенной власти П. И. Стучка видел государство, модель суверенной власти в которой реальна. В суверенном государстве власть никак не ограничена, не зависима и не производна от власти какого-либо иного государства<sup>25</sup>. Несуверенное государство, ограниченное в ряде своих властных функций властью другого стоящего над ним государства, действует в силу «собственного права», имеет собственную, им же установленную, организацию, собственное управление и суд<sup>26</sup>. Суверенитет народа в отличие от государственного суверенитета ученый считал мнимой моделью, объясняя позицию тем, что «верховная власть народа на деле принадлежит господствующему классу»<sup>27</sup>, поэтому «Конституция РСФСР 1918 года и конституции советских республик устанавливают не призрачное начало “народного” верховенства, а утверждают диктатуру городского и сельского пролетариата и крестьянства»<sup>28</sup>, – писал П. И. Стучка. Власть трудящихся масс была в том, что они, «назначая хранителя своей власти – правительство, действовавшее от их лица»<sup>29</sup>, могли «как ограничить, так изменить и отнять, когда им угодно переданные ему полномочия»<sup>30</sup>. Однако трудящиеся – это только неимущая часть населения государства, в то время как имущий класс в Советском государстве был лишен возможности участия в формировании управленческого аппарата. В представлении ученого эти ограничения были вынужденной мерой, которая привела к «несовершенному или неполному суверенитету»<sup>31</sup>.

<sup>22</sup> Настольный энциклопедический словарь-справочник / сост. при участии П. И. Стучки. С. 559.

<sup>23</sup> Большая Советская энциклопедия : в 30 т. Т. 25 : «Струнино–Тихорецк» / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М., 1969. С. 60.

<sup>24</sup> Стучка П. И. Учение о Советском государстве и его Конституции. 7-е изд., перераб. М. ; Л., 1931. С. 38.

<sup>25</sup> См.: Энциклопедия государства и права / под ред. П. И. Стучки. Т. 1. С. 25.

<sup>26</sup> См.: Там же.

<sup>27</sup> Настольный энциклопедический словарь-справочник / сост. при участии П. И. Стучки. С. 560.

<sup>28</sup> Стучка П. И. Конституция РСФСР в вопросах и ответах. М. ; Пг., 1919. С. 19.

<sup>29</sup> Энциклопедия государства и права / под ред. П. И. Стучки. М., 1927. Т. 3. С. 1077.

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> Там же. С. 1075.

Характеризуя национальную автономию, П. И. Стучка писал, что «автономией в ее общем смысле обозначают независимость кого-либо или чего-либо от посторонней воли, власти, принуждения»<sup>32</sup>. Национальную автономию П. И. Стучка определял как «неполную самостоятельность государства, колонии или области, зависящую от законодательной власти стоящего над ними государства»<sup>33</sup>. В этом смысле ученый противопоставлял национальную автономию суверенитету: «В то самое время, как суверенное государство целиком определяется своим собственным правом, основанным на собственном могуществе, то не суверенное государство или автономная область ограничены в целом ряде функций, хотя и сохраняют более или менее полную свободу во внутренних делах»<sup>34</sup>. Так, определяя значение советской автономии, ученый писал, что она «стоит на экономическом и политическом единстве – централизме и на децентрализации – культурной (бытовой) и национальной»<sup>35</sup>.

С другой стороны, П. И. Стучка противопоставляет национальной автономии простое «самоуправление», т. е. право территориальной единицы создавать свои собственные органы и распоряжаться местными административными и хозяйственными делами. «Эти “самоуправляющиеся” единицы, – как заявлял ученый, – действуют не в силу и не на основании собственного законодательства, а получают права самоуправления от центра, то есть государственной власти, “делегирующей” (предоставляющей) особым законом право самостоятельного распоряжения вопросами местной жизни»<sup>36</sup>. В качестве примера он приводил органы муниципального управления.

Таким образом, проанализировав труды П. И. Стучки о национальном вопросе, написанные в послеоктябрьский период творчества, можно прийти к следующим заключениям:

– в вопросе об *определении нации* П. И. Стучка считал, что только в совокупности общего языка, территории, культуры и экономической жизни может существовать нация;

– определяя *противоречия в национальном вопросе*, ученый обращал внимание на тот факт, что классовые разногласия играют важную роль в национальных отношениях;

– в характеристике *права наций на самоопределение* П. И. Стучка подмечал, что это право – не обязанность отделиться, а право выбора с целью установления доверия между народами;

– разграничивая *«народный» суверенитет, национальную автономию и самоуправление*, ученый отстаивал следующие положения: суве-

<sup>32</sup> Настольный энциклопедический словарь-справочник / сост. при участии П. И. Стучки. С. 12.

<sup>33</sup> Энциклопедия государства и права / под ред. П. И. Стучки. Т. 1. С. 24.

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> *Стучка П. И. Учение о Советском государстве и его Конституции СССР и РСФСР*. 6-е изд., перераб. С. 268.

<sup>36</sup> Энциклопедия государства и права / под ред. П. И. Стучки. Т. 1. С. 24.

ренитет принадлежит только государству в лице его господствующего класса, поэтому «народный» суверенитет представляет собой фикцию; национальная автономия означает неполную самостоятельность территориальной единицы (государства, колонии, области), зависящей от законодательной власти, стоящего над ней государства; и простое самоуправление – это делегирование полномочий на право самостоятельного распоряжения вопросами местной жизни.

*Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Санкт-Петербург)*

*Бреев А. В., аспирант кафедры права-  
ведения*

*E-mail: breev91@mail.ru*

*Тел.: 8-981-159-59-13*

*North-West Institute of Management of  
the Russian Federation Presidential Academy of National Economy and Public Administration Russia (Saint Petersburg)*

*Breev A. V., Post-graduate Student of the  
Law Department*

*E-mail: breev91@mail.ru*

*Tel.: 8-981-159-59-13*

СУДОУСТРОЙСТВО С УЧАСТИЕМ ПРИСЯЖНЫХ ЗАСЕДАТЕЛЕЙ  
ПО ПРОЕКТУ КОМИССИИ  
ПОД РУКОВОДСТВОМ В. П. БУТКОВА 1863 г.

А. В. Илюхин

*Академия права и управления Федеральной службы  
исполнения наказаний России*

Поступила в редакцию 22 сентября 2017 г.

**Аннотация:** концептуальной основой Судебных уставов 1864 г. стали «Основные положения преобразования судебной части в России» 1862 г. Однако многие вопросы, в том числе касающиеся судоустройства с участием присяжных заседателей, в программе судебных преобразований так и остались без ответа. В связи с этим с целью ускорения работ по составлению проектов Судебных уставов комиссия при Государственной канцелярии была разделена на три отделения – судоустройства, уголовного судопроизводства, гражданского судопроизводства. В ходе проведенного историко-правового исследования обосновывается тот факт, что именно проект судоустройства с участием присяжных заседателей, разработанный комиссией под руководством государственного секретаря В. П. Буткова и при непосредственном его участии в 1863 г., лег в основу Учреждения судебных установлений 1864 г. в части, касающейся суда присяжных.

**Ключевые слова:** «Основные положения преобразования судебной части в России» 1862 г., судебная реформа 1864 г., судоустройство, суд присяжных, присяжные заседатели, Судебные уставы 1864 г., Учреждение судебных установлений 1864 г., В. П. Бутков.

**Abstract:** the conceptual basis of the Judicial Charters of 1864 was the «Fundamental provisions of transformation of judicial department in Russia» of 1862. However, many questions, including those relating to the judicial system with the participation of jurors, remained unanswered in the program of judicial reforms. In this regard, in order to speed up the drafting of the Judicial Charters, the commission under the State Chancellery was divided into three divisions (the judicial system, criminal proceedings, civil proceedings). According to the historical and legal research the fact is justified that the draft of the judicial system with the participation of jurors, developed by the commission under the leadership of the State Secretary V. P. Butkov and with his direct participation in 1863, formed the basis of the Establishment of judicial statutes of 1864 in the part relating to the jury trial.

**Key words:** «Fundamental provisions of transformation of judicial department in Russia» of 1862, judicial reform of 1864, judicial system, jury trial, jury, jurors, the Judicial Charters of 1864, Establishment of judicial statutes of 1864, V. P. Butkov.

Отличительной особенностью процедуры подготовки судебной реформы 1864 г. в России стала разработка и утверждение императором Александром II в 1862 г. «Основных положений преобразования судебной части в России»<sup>1</sup> как своеобразной программы будущего судебного

<sup>1</sup> См.: Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). Собр. 2-е. Т. XXXVII. Отд. 2-е. СПб., 1865. № 38761.

законодательства. Именно на их основе в дальнейшем и планировалось разработать Судебные уставы. 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.<sup>2</sup> Однако, как показала история, потребовалось более двух лет, чтобы окончательно сформулировать текст будущих Судебных уставов.

Для ускорения работ по составлению проектов Судебных уставов комиссия при Государственной канцелярии была разделена на три отделения – судоустройства, уголовного судопроизводства, гражданского судопроизводства.

Если вопросы, касающиеся судопроизводства с участием присяжных заседателей, не вступали в противоречие с «Основными положениями преобразования судебной части в России» 1862 г. и впоследствии практически без изменений вошли в Устав уголовного судопроизводства, то статьи, затрагивающие условия, необходимые для того, чтобы быть избранным присяжным заседателем, и порядок составления общих и очередных списков присяжных заседателей, были существенно дополнены по сравнению с установленными в «Основных положениях» правилами. Следует заметить, что параллельно разрабатывалось несколько проектов относительно судоустройства с участием присяжных заседателей, в целом представлявших более или менее сходную картину<sup>3</sup>. Но, как показал проведенный историко-правовой анализ, именно проект судоустройства с участием присяжных заседателей, разработанный комиссией под руководством В. П. Буткова и при непосредственном его участии в 1863 г., лег в основу Учреждения судебных установлений 1864 г. в части, касающейся суда присяжных.

В целом проект составляет не что иное, как развитие главных начал «Основных положений преобразования судебной части в России», утвержденных Александром II 29 сентября 1862 г., и касающихся судоустройства с участием присяжных заседателей, а именно преимущественно двух предметов: 1) условий, необходимых для того, чтобы быть присяж-

<sup>2</sup> См.: Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1190. Оп. XVI-I. Д. 1. Л. 1об.–2.

<sup>3</sup> См.: Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. О присяжных заседателях. Ст. 42–67 // 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. 8–14 ; Там же. Глава пятая. О присяжных заседателях. Ст. 68–97 // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 49 (доп.): Работы Отделения судоустройства и Общего собрания Комиссии (1863 г.) Оп. 6. С. 1–8 ; Там же. Глава четвертая (Окончательная редакция). О присяжных заседателях. Ст. 68–91 // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 49. Оп. 8. С. 1–7 ; Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (далее – ОР РНБ). Ф.120. Оп.1. Д. 120. Л. 1–4.

ным заседателем, и 2) порядка составления общих и очередных списков присяжных заседателей. В частности, в ст. 42–45 проекта были поставлены подробные правила об условиях, необходимых для того, чтобы быть присяжным заседателем (предполагалось, что присяжные заседатели будут избираться из местных обывателей всех сословий, а для того чтобы быть присяжным заседателем, необходимо: «...состоять в русском подданстве; иметь не менее 25-ти и не более 70-ти лет от роду; иметь в том уезде, где производится избрание в присяжные заседатели, жительство не менее одного года»<sup>4</sup>); перечислены лица, которые не могут быть присяжными заседателями («подвергшиеся, по судебным приговорам, заключению в тюрьме или другому более строгому наказанию, а равно состоящие под следствием или судом за преступления, влекущие за собою означенные наказания, или бывшие под судом за такие преступления и не оправданные судебными приговорами; исключенные из службы по суду или из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат; объявленные несостоятельными должниками; состоящие под опекою за расточительность; домашние слуги; слепые, глухие, немые и лишенные рассудка; не знающие того языка, на котором производится суд»<sup>5</sup>), а также лица, которые хотя и могут быть присяжными заседателями по своим внешним и внутренним качествам, но не включаются в списки присяжных единственно потому, что они занимают должности, несовместные с исполнением обязанности присяжного («члены государственного совета, министры и главноуправляющие отдельными частями, сенаторы, государственный секретарь, статс-секретари Его Императорского Величества, товарищи (заместители. – А. И.) министров и главноуправляющих, управляющие делами комитета министров и других высших комитетов, исправляющие должность статс-секретарей государственного совета, директоры департаментов и канцелярий министров и главноуправляющих; генерал-губернаторы, губернаторы, градоначальники и вице-губернаторы; члены судебных мест, участковые мировые судьи, обер-прокуроры, прокуроры и их товарищи, обер-секретари сената, секретари судебных мест, судебные приставы и нотариусы; чиновники полиции; чиновники, занимающие должности казначеев; священнослужители и монашествующие; нижние чины, состоящие на действительной военно-сухопутной или морской службе»<sup>6</sup>).

При обсуждении вопроса о невнесении в список присяжных заседателей лиц, исключенных из среды их сословия общественными приговорами (ст. 44, п. 2), и при указании лиц, которые не могут быть присяжными заседателями по своим отрицательным качествам, в общем собрании комиссии произошло *разногласие* по п. 2 ст. 44 проекта, не позволяющему вносить в списки присяжных лиц, исключенных из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат.

---

<sup>4</sup> См.: Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. Ст. 42–43.

<sup>5</sup> См.: Там же. Ст. 44.

<sup>6</sup> См.: Там же. Ст. 45.

Четыре члена (М. Зарудный, С. Зарудный, Книрим и Репинский) заявили, что они не могут согласиться с этим предложением проекта, потому что исключение из среды общества не есть еще ручательство, что исключенный действительно был человек вредный и не заслуживавший звания присяжного заседателя. Они справедливо подчеркивали, что причиной исключения очень часто может быть вражда или даже просто неудовольствие большинства членов общества, а иногда и меньшинства, незначительного по своему числу, но руководящего всем собранием или обществом против того или другого из своих сочленов. Если «член общества не сходится во мнениях с прочими членами, не держит их стороны, идет наперекор их стремлениям и желаниям, то ему не трудно возбудить против себя их ненависть, а затем и желание исключить его из своей среды, хотя бы на самом деле действия его были вполне добросовестными, вполне законными и клонились к несомненной пользе государства»<sup>7</sup>. Существовавшие законы, в которых определялись права обществ и собраний на исключение из среды своей членов, настолько широки, что пользование этими правами не представляет достаточных гарантий для исключаемого. В качестве примера приводилась ст. 128 Законов о состояниях. Так, согласно этой статье, дворянство имело право исключить из своих собраний дворянина, — *хотя бы он и судим не был, — явный и бесчестный поступок которого, всем известен*. Точно такое же широкое право предоставлялось согласно ст. 566 статьей Законов о состояниях городскому обществу<sup>8</sup>.

М. Зарудный, С. Зарудный, Книрим и Репинский подчеркивали, что «коль скоро членом того или другого общества затрагиваются интересы этого общества, хотя бы и вполне законно, то общество обыкновенно считает такого члена отступником, и за тем не может не желать удаления его из своей среды. Но как желания одного сословия часто не совпадают с желаниями целого государства, часто идут вразрез интересам последнего, то и нет основания давать безусловную веру в непогрешимость приговоров такого сословия»<sup>9</sup>. В силу этого они считали, что нет причины считать исключенного из того или другого общества или собрания члена лицом непорядочным и, так сказать негодным, на основании чего впоследствии не имеющим права быть избранным в число присяжных заседателей, — и предлагали п. 2 ст. 44 проекта изложить следующим образом: «исключенные из службы по суду»<sup>10</sup>.

Большинство же, а именно двадцать два члена (Буцковский, Бычков, Вилинбахов, барон Врангель, Гурин, Даневский, Есипович, Желтухин, Зубов, Квист, Ковалевский, Крейтер, Любоцинский, Перетц, Плавский, Попов, Принтц, Розов, Фриш, Шечков, Шубин и Эссен), не убеждаясь вышеизложенными доводами, посчитали нужным в своих суждениях по вопросу о допущении лиц, исключенных из среды их обществ, к исполнению

<sup>7</sup> См.: Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест (1863 г.) // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 50. С. 37.

<sup>8</sup> См.: Там же. С. 37–38.

<sup>9</sup> Там же. С. 38.

<sup>10</sup> Там же. С. 39.

обязанностей присяжного заседателя принять преимущественно во внимание ранее высказанные соображения Государственного совета о значении суда присяжных и постановления основных положений относительно внутренних качеств присяжного. Напомним, что Государственный совет считал, что суд через присяжных тогда только достигает своего назначения, когда устроен таким образом, что присяжные заседатели оказываются действительно представителями большинства *благонамеренных* граждан, когда мнение присяжных может быть признано за *приговор общественной совести*, непосредственное сознание которой потому только предпочитается соображениям, основанным на теории доказательств, и потому только считается непреложным и не подлежащим никакому контролю в порядке апелляции или ревизии, что в нем предполагается сознание чистой совести *лучших* людей общества. На сколько правдива совесть, на столько же правдив и приговор таких людей, произнесенный ими по совести<sup>11</sup>. Согласно с этим взглядом Государственного совета на суд присяжных, в ст. 29 «Основные положения преобразования судебной части в России» установлено, что лицо, вносимое в список присяжных заседателей, должно пользоваться *заслуженным доверием*<sup>12</sup>. Основываясь на этой точке зрения, двадцать два члена посчитали, «чтобы лицо, исключенное из среды своего общества, могло быть признаваемо представителем *большинства благонамеренных граждан*; чтобы такому лицу могло быть предоставлено важное право судить о вине или невинности гражданина, который за несколько времени пред тем, быть может, участвовал в постановлении общественного приговора об исключении его из среды общества, и чтобы приговор суда присяжных, в котором будут участвовать исключенные из среды общества лица, мог быть признаваем за приговор общественной совести»<sup>13</sup>. Исходя из того, что суд присяжных может принести желаемую пользу обществу только тогда, когда он будет составлен, выражаясь юридическим языком наших предков, из людей *добрых*, а не *лихих*, из людей безукоризненной нравственности и заслуживших полное и безусловное доверие общества, двадцать два члена считали, что «доколе существует право обществ удалять своих членов, в списки присяжных заседателей не могут быть вносимы лица, исключенные из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат и что за сим пункт 2-й статьи 44-й проекта следует оставить без перемен»<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> См.: Журнал соединенных департаментов (законов и гражданских дел) Государственного совета об основных положениях преобразования судебной части в России (1862 г. № 65) // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 19. Б.м. и б.г. Отделение третье. Судостроительство. С. 313.

<sup>12</sup> См.: Основные положения преобразования судебной части в России. Ч. 1 : Судостроительство. Ст. 29 // ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Т. XXXVII. Отд. 2-е. СПб., 1865. № 38761.

<sup>13</sup> См.: Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест (1863 г.). С. 40.

<sup>14</sup> Там же. С. 40.

В развитие главных начал «Основных положений» по предмету составления списков присяжных заседателей (ст. 30–37)<sup>15</sup> в ст. 46–64 проекта учреждения судебных мест изложены, по единогласным заключениям комиссии, подробные правила о порядке составления общих и очередных списков присяжных заседателей<sup>16</sup>. В частности, о порядке составления общих списков присяжных заседателей говорилось в ст. 46–50. Устанавливалось, что «списки лиц, назначаемых в присяжные заседатели, суть общие и очередные»<sup>17</sup>. Согласно ст. 47, «из числа лиц, которые, на основании предшедших 43–45 статей, могут быть присяжными заседателями, в общие списки вносятся: 1) почетные мировые судьи; 2) все состоящие на местной службе по выборам дворянских и городских обществ; крестьяне, избранные в очередные судьи волостных судов, в добросовестные волостных и сельских расправ и равных с ними сельских судов, а также занимавшие беспорочно, не менее трех лет, или занимающие должности волостных старшин, голов, сельских старост или другие соответствующие должности в общественном управлении сельских обывателей разных наименований, и церковные старосты; 3) все владеющие недвижимым имуществом (в том числе и крестьяне-собственники) или капиталом, приносящими чистого годового дохода: в столицах не менее 200, в других городах не менее 50, а в прочих местах не менее 100 рублей сер., или же получающие жалованье, или доход от своего занятия, ремесла или промысла, в столицах не менее 300, а в прочих местах не менее 100 рублей сер.; 4) все кончившие курс наук в высших или средних учебных заведениях»<sup>18</sup>.

Детально остановились члены комиссии на имущественном цензе, дающем право на внесение в общий список присяжных заседателей (ст. 47, п. 3). В частности, при исчислении лиц, которые имеют право на внесение в общие списки присяжных, представлялся на первом плане следующий весьма важный вопрос: какой имущественный ценз должен давать тому или другому лицу право на внесение их в эти списки? Мнение комиссии основывалась на том, что во всех европейских законодательствах право на внесение в список присяжных обуславливалось: или *платежом ежегодно в казну известной суммы прямых налогов*, или же получением известного годового дохода с имущества или капитала. Так, в Пруссии присяжными могли быть назначены только лица, платившие ежегодно 16 талеров прямых податей (Klassensteuer), или 20 талеров поземельной подати (Grundsteuer), или наконец 24 талера промыслового налога (Gewerbsteuer). В Бельгии в число присяжных вносились только граждане, платившие в казну прямой подати от 90 до 250 франков в год, в соответствии с провинциями, в которых они проживали. Во Франции, по законам 29 июня 1829 и 12 сентября 1830 г., присяжными могли быть

<sup>15</sup> См.: Основные положения преобразования судебной части в России. Ст. 30–37.

<sup>16</sup> Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. Ст. 46–64.

<sup>17</sup> Там же. Ст. 46.

<sup>18</sup> Там же. Ст. 47.

только лица, платившие 200 франков прямых налогов. В Италии, по законам 23 октября и 13 ноября 1859 г., присяжными могли быть только лица, имевшие право голоса на выборах, т. е. такие, которые независимо от других установленных законом условий уплачивали ежегодно в общину прямых налогов от 5 до 25 лир в зависимости от общины, к которой они принадлежали. В Англии издавна образовалось общее правило: присяжными могли быть только граждане, владевшие недвижимым имуществом, приносящим в год не менее 10 фунтов стерлингов дохода. В новейшее время, а именно по закону 1825 г., в Англии было дозволено вносить в список присяжных: 1) лиц, получавших 10 фунтов стерлингов пожизненного дохода, обеспеченного чужим недвижимым имуществом; 2) арендаторов (фермеров, lease holders), плативших не менее 20 фунтов стерлингов в год арендной суммы, если только арендные их контракты были заключены не менее чем на 21 год; в графстве же Миддлсекс присяжными обязаны были быть все арендаторы (фермеры), платившие аренды не менее 50 фунтов стерлингов в год<sup>19</sup>. По мнению членов комиссии, система, принятая прусским, бельгийским, французским и итальянским законодательствами, обусловившая право быть избранным в присяжные ежегодным платежом известной суммы прямого налога в казну, неприменима в России потому, что «у нас целые сословия и многие отдельные лица вовсе изъяты от платежа прямых налогов», в силу чего следовало бы принять ту систему, как это, впрочем, указано и в «Основных положениях», по которой в списки присяжных заседателей «вносятся владельцы имущества, приносящего известный доход»<sup>20</sup>. Исходя из этого комиссия остановилась на следующих правилах: 1) «что имущественный ценз, дающий право на внесение в списки присяжных заседателей, должен быть у нас, по крайней мере на первое время, довольно высок; иначе в присяжные поступали бы лица бедные, не имеющие достаточного образования и недовольно развитые для того, чтобы исполнять важную и трудную обязанность присяжных заседателей»; 2) «что ценз, требуемый от городских обывателей, вносимых в списки присяжных, должен быть ниже ценза, требуемого от обывателей, живущих в уездах, потому, что во всех почти наших губернских и уездных городах самый обыкновенный доход, получаемый городскими обывателями от своих домов, есть от 50 до 100 рублей в год, между тем как сия сумма в уездах составляет большею частью доход каждого, даже не слишком зажиточного землевладельца»; 3) «что в список присяжных заседателей надлежит вносить не одних владельцев недвижимых имуществ или капиталов, приносящих определенный законом доход, но и лица, получающие пенсии, жалованье или доход от своего занятия, ремесла и промысла, в известном размере, определенном законом; иначе обязанность быть присяжными

---

<sup>19</sup> См.: Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест (1863 г.). С. 42–43.

<sup>20</sup> Основные положения преобразования судебной части в России. Ч. 1 : Судостроительство. Ст. 29.

пала бы всем своим бременем на одних владельцев недвижимых имуществ, все же другие лица, зажиточные и соединяющие прочие условия, требуемые от присяжных, были бы вовсе изъяты от этой трудной общественной обязанности», но «при допущении сих последних лиц в список присяжных заседателей признано необходимым требуемый от них ценз дохода возвысить несколько против ценза, требуемого от владельцев недвижимых имуществ»; 4) «что в списки присяжных заседателей надлежит вносить всех кончивших курс наук в высших или средних учебных заведениях». Установлением этого правила комиссия желала «открыть людям образованным и развитым возможность быть присяжными заседателями, хотя бы они и не подходили под условия имущественного ценза, и тем самым сделать суд присяжных целесообразнее и правильнее». В качестве примера члены комиссии приводили германское законодательство, допускавшее в присяжные вообще всех лиц, имевших ученую степень, даже если они не владели никаким недвижимым имуществом<sup>21</sup>. Следует заметить, что эти правила изложены в п. 3 и 4 ст. 47 проекта.

В дополнение к этим правилам в ст. 48 было установлено, что в общие списки присяжных заседателей вносятся также «мужья и сыновья, если жены первых и не могущие, по каким-либо причинам, быть присяжными заседателями отцы последних» удовлетворяют условиям имущественного ценза, т. е. «если владеют недвижимым имуществом или капиталом, приносящими доход в установленном тем же 3-м пунктом размере» (имеется в виду п. 3 ст. 47 проекта)<sup>22</sup>.

При этом составление общего списка присяжных заседателей и его ежегодную поверку по каждому мировому участку предполагалось возложить на мирового судью<sup>23</sup>. Правило это, по мнению комиссии, основано «на том уважении, что мировому судье, как избранному всеми сословиями из местных землевладельцев и, по самому существу возлагаемых на него служебных обязанностей, долженствующему находиться в постоянных сношениях с жителями вверенного ему участка, могут быть ближе и лучше, чем всякому иному лицу, известны не только внешние, но и внутренние качества жителей того участка, требуемые законом для внесения сих обывателей в списки присяжных»<sup>24</sup>. Но вместе с тем комиссия признала необходимым постановить, чтобы при исполнении сего трудного и многосложного дела мировому судье было оказываемо, в случае его требования, содействие, как «мест и лиц, заведывающих общественными делами подлежащих внесению в список лиц, так и полиции»<sup>25</sup>. Затем, когда общие списки будут уже составлены, то в последующие годы потре-

<sup>21</sup> См.: Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест (1863 г.). С. 43–44.

<sup>22</sup> Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. Ст. 48.

<sup>23</sup> Там же. Ст. 49.

<sup>24</sup> См.: Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест (1863 г.). С. 42.

<sup>25</sup> Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. Ст. 49.

буется только проверка и исправление этих списков исключением из них лиц, умерших или потерявших право быть присяжными заседателями, и прибавлением тех, которые получили это право, «и таким образом готовить, к 1-му сентября каждого года, списки всех местных жителей, имеющих право быть избранными в присяжные заседатели в следующем году»<sup>26</sup>.

Для надлежащего рачительства в правильном составлении общих списков присяжных заседателей члены комиссии признали полезным допустить предварительное рассмотрение этих списков у мирового судьи, до отсылки их к губернатору, в течение месяца со времени допущения к рассмотрению, всеми желающими с тем, чтобы удостовериться в правильности общего списка, с правом заявлять мировому судье о неправильном внесении или невнесении кого-либо в этот список «с представлением тому доказательств»<sup>27</sup>. Такое правило, по мнению комиссии, во-первых, «откроет местным жителям, которые в этом деле суть самые компетентные судьи и силою вещей наиболее в оном заинтересованы, возможность удостовериться, внесены ли мировым судьею в общий список все местные обыватели, имеющие на то право и не внесены ли такие, которые не имеют сего права», и, во-вторых, «предотвратить излишние жалобы, так как всякая замеченная обывателями ошибка или неправильность в списке может быть тотчас исправлена мировым судьею»<sup>28</sup>. Затем, согласно ст. 53, «если означенные в предшедшей 52-й статье заявления будут мировым судьею признаны основательными, то он исправляет, в чем следует, составленный им список», причем «недовольные распоряжениями по сему предмету мирового судьи могут представлять о том или ему самому, для передачи сих представлений в уездную земскую управу, или же непосредственно сей управе»<sup>29</sup>. Впоследствии, в соответствии со ст. 54 «общие списки присяжных заседателей представляются участковыми мировыми судьями 1-го октября начальнику губернии, который, поверив, соблюдены ли при составлении их предписанные законом условия и исключив из списков лица, неправильно туда внесенные, с указанием против каждого из них причины исключения, препровождает сии списки, 1-го ноября, в уездные земские управы, где они оставляются открытыми в течение всего ноября, для рассмотрения всеми желающими»<sup>30</sup>. А недовольные распоряжениями губернатора об исключении их из списка присяжных заседателей «могут жаловаться первому департаменту Правительствующего сената, в течение месячного срока со дня открытия в уездной земской управе общих списков»<sup>31</sup>. При этом «жалобы, означенные в предшедшей

<sup>26</sup> Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. Ст. 50.

<sup>27</sup> Там же. Ст. 51–52.

<sup>28</sup> Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест (1863 г.). С. 45.

<sup>29</sup> Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. Ст. 53.

<sup>30</sup> Там же. Ст. 54.

<sup>31</sup> Там же. Ст. 55.

55-й статье, приносятся начальнику губернии, который представляет их сенату, вместе со своими объяснениями», а «о последовавших по сим жалобам постановлениях сената начальник губернии дает знать, для зависящих распоряжений, уездной земской управе»<sup>32</sup>.

О порядке составления очередных списков присяжных заседателей повествовали ст. 57–59, 63 и 64 проекта. В частности проектировалось, что составление очередных списков следует поручить земской управе с приглашением в ее состав собственно для этой цели в качестве членов всех участковых мировых судей города, в котором состоит управа<sup>33</sup>. Доводы комиссии были следующие: «Земская управа как учреждение, составленное из выборных от всех сословий местных обывателей и посему облеченное общественным доверием, может исполнить это важное дело гораздо успешнее и удовлетворительнее, нежели всякая другая, учреждаемая для сей единственно цели временная комиссия»<sup>34</sup>. При этом «в очередные списки уездная земская управа вносит собственно только те имеющие право быть присяжными заседателями лица, которые в продолжение наступающего за тем года будут призываемы для участия в заседаниях судебных мест»<sup>35</sup>. Выбор лиц в список очередных присяжных заседателей из общего списка «земская управа производит по своему усмотрению и по внимательном обсуждении, в какой мере каждое лицо, удовлетворяющее условиям, определенным в статьях 43, 47 и 48-й сего учреждения, способно, по своим нравственным качествам и другим причинам, известным управе, к выполнению обязанностей присяжного заседателя», а «жалобы на постановления управы по этому предмету не допускаются, кроме случая, указанного ниже в статье 64» проекта<sup>36</sup>. Но чтобы частым призывом одних и тех же лиц в присяжные заседатели не сделать эту обязанность слишком обременительной, члены комиссии признали полезным установленное «Основными положениями» правило, что никто не может быть призван в присяжные заседатели более одного раза в год<sup>37</sup>, дополнить положением о возможности отказаться от данных обязанностей в следующем году<sup>38</sup>. В обоих случаях допускалось указанное «Основными положениями» изъятие для местностей, в которых может оказаться недостаток в лицах, способных быть присяжными заседателями<sup>39</sup>. В случае нарушения этих правил проектировалось дозволить

<sup>32</sup> Там же. Ст. 56.

<sup>33</sup> См.: Там же. Ст. 57.

<sup>34</sup> Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест (1863 г.). С. 45.

<sup>35</sup> Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. Ст. 58.

<sup>36</sup> Там же. Ст. 59.

<sup>37</sup> См.: Основные положения преобразования судебной части в России. Ч. 1 : Судоустройство. Ст. 37.

<sup>38</sup> Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. Ст. 63.

<sup>39</sup> См.: Основные положения преобразования судебной части в России. Ч. 1 : Судоустройство. Ст. 37. См. также: Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. Ст. 64.

жаловаться на уездную земскую управу губернской земской управе, «постановления коей по сему предмету считаются окончательными»<sup>40</sup>.

В проекте указано и число лиц, которые должны быть внесены в очередную список присяжных заседателей: в столицах (Москва и Санкт-Петербург) с их уездами – 1200; по прочим уездам – в зависимости от численности населения: «...по уездам, в которых более ста тысяч жителей – 400 лиц; по уездам, в которых менее ста тысяч жителей – 300 лиц»<sup>41</sup>. Сверх того были постановлены правила о порядке составления уездной земской управой особого списка так называемых *запасных* заседателей, назначаемых собственно для замены тех очередных присяжных, которые не явятся своевременно в заседание суда или же будут устранены по причинам, указанным в законе, причем «в этот список вносятся только лица, имеющие жительство в тех городах, в коих, в определенные сроки, открываются заседания суда с участием присяжных заседателей»<sup>42</sup>. Число запасных заседателей также в проекте определено, а именно: «по городам С.-Петербургу и Москве с их уездами – 200, а по прочим городам – 60 лиц»<sup>43</sup>.

Наконец, в проекте указан порядок объявления очередных списков во всеобщее известие и их препровождение в судебные места: «...по составлении как очередного, так и запасного списков уездная земская управа распределяет внесенные в оные лица уравнительно по четвертям года и делает, в первых числах декабря, распоряжение о напечатании сих списков в местных ведомостях, а также об извещении, чрез местную полицию, избранных лиц о том: в какие месяцы они должны быть готовы на призыв в суд для исполнения обязанностей присяжных. В то же время подлинные списки уездная земская управа препровождает к председателю местного окружного суда»<sup>44</sup>. Кроме того, было прибавлено правило о вознаграждении присяжным заседателям за понесенные ими издержки, если они будут того требовать<sup>45</sup>. Вознаграждение это комиссия предполагала производить из земских сборов «по тому уважению, что обязанность быть присяжным есть обязанность общественная, и следовательно, в вознаграждении за исполнение оной должны принимать участие все сословия в государстве»<sup>46</sup>. Количество этого вознаграждения предоставлялось определять на каждое трехлетие губернскому земскому собранию<sup>47</sup>.

Таким образом, из помещенных в «Основных положениях о преобразовании судебной части в России» правил о присяжных заседателях в приведенном выше проекте комиссии не внесена одна только ст. 38, ч. 1

---

<sup>40</sup> Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. Ст. 64.

<sup>41</sup> Там же. Ст. 60.

<sup>42</sup> Там же. Ст. 61.

<sup>43</sup> Там же. Ст. 62.

<sup>44</sup> Там же. Ст. 65.

<sup>45</sup> См.: Там же. Ст. 66.

<sup>46</sup> Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест (1863 г.). С. 46–47.

<sup>47</sup> См.: Учреждение судебных мест : проект. Глава четвертая. Ст. 66.

«Судоустройство» означенных положений о взыскании с присяжных заседателей за неявку их по вызову в заседание: «...за неявку по вызову в заседание без указанных в законе причин суд, вызывающий присяжных заседателей, подвергает неявившихся взысканию, которое должно быть определено законом», причем «взыскание сие увеличивается за повторение неявки»<sup>48</sup>. Члены комиссии посчитали, что «это правило удобнее и с большею подробностью может быть изложено в Уставе уголовного судопроизводства»<sup>49</sup>, куда оно и было впоследствии перенесено<sup>50</sup>.

Таким образом, проект государственного секретаря Государственной канцелярии В. П. Буткова «Учреждение судебных мест» был в конечном итоге взят за основу при составлении Учреждения судебных установлений, в том числе и в части, касающейся судоустройства с участием присяжных заседателей, с дополнениями из других проектов<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Основные положения преобразования судебной части в России. Ч. 1 : Судоустройство. Ст. 38.

<sup>49</sup> Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест (1863 г.). С. 47.

<sup>50</sup> См.: Устав уголовного судопроизводства. Ст. 651–653 // ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Т. XXXIX. Отд. 2-е. СПб., 1865. № 41476.

<sup>51</sup> См.: Учреждение судебных установлений. Ст. 1, 3–4, 7, 77, 81–109 // Там же. № 41475.

*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*

*Tel.: 8-905-692-91-61*

*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*

ИДЕЯ ОХРАНЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ:  
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Н. В. Чугунова

Тульский государственный университет

Поступила в редакцию 20 марта 2017 г.

**Аннотация:** рассматриваются предпосылки и факторы, определяющие развитие идеи охраны прав человека в российском уголовном судопроизводстве в конкретный исторический период, на основе изучения памятников законодательства. Выделены наиболее значимые для исследования источники права разных эпох, их характерные особенности в контексте развития уголовно-процессуального законодательства.

**Ключевые слова:** охрана прав человека, уголовное судопроизводство, древнерусское законодательство, состязательность судебного процесса, розыскной судебный процесс, Российская империя, судебная реформа, советское уголовное законодательство.

**Abstract:** the article analyzes the preconditions and factors that determine the development of protecting human rights in Russian criminal justice in a specific historical period are examined on the basis of the study of the monuments of legislation. The article highlights the most significant for research sources of law of different epochs, their characteristic features in the context of the development of criminal procedural legislation.

**Key words:** protection of human rights, criminal justice, ancient Russian law, adversarial proceedings, investigative trial, the Russian Empire, judicial reform, the Soviet criminal law.

Становление идеи необходимости охраны прав человека, в том числе в сфере уголовного судопроизводства, в истории отечественной правовой мысли заняло многие века. Влияние на процесс оказали как традиции русского права, так и общепризнанные принципы и нормы международного права.

Подтверждение гуманистических начал во взаимоотношениях сторон можно найти в первых письменных памятниках русского права (Уставы древнерусских князей, Русская Правда, Судные грамоты, Судебники 1497 и 1550 гг., Соборное уложение 1649 г.). В условиях публичных правоотношений государство берет на себя ответственность обеспечить, прежде всего, неприкосновенность и охрану личности, вовлеченной в орбиту уголовного судопроизводства<sup>1</sup>.

С конца X в. в связи с принятием христианства на Руси возникает система новых преступлений и наказаний, постепенно формируются ос-

<sup>1</sup> См.: Нафикова Г. А. Механизм реализации принципа охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 3.

новые положения ведения судопроизводства, такие как равноправие сторон, соби́рание доказательств, состязательность. Весь судебный процесс, согласно «Русской Правде»<sup>2</sup>, протекал состязательно – «слово против слова», начинался только по инициативе истца, процесс вели сами стороны (истцы), обладавшие равными правами, которые собирали и представляли доказательства, на основании которых и решалось дело. Судопроизводство было гласным и устным. Таким образом, процесс вели сами стороны: занимались сбором доказательств и отстаиванием доводов, на основании которых и решалось дело в пользу той или иной стороны<sup>3</sup>.

Особую роль в системе доказательств играли свидетельские показания. Древнерусское право различало две категории свидетелей – «видоков» (свидетели, очевидцы фактов) и «послухов» (лица, слышавшие о случившемся от кого-либо). Так, «послухи» должны были указывать на истца или ответчика как на лицо, заслуживающее доверия: не располагая никакой информацией о спорном факте, они просто давали характеристику той или иной стороне в процессе.

По мнению С. Х. Мухаметгалиевой, древнейшей формой отечественного судопроизводства является состязательная<sup>4</sup>. Стороны вели процесс самостоятельно, собирали и предоставляли суду доказательства, на основе которых и решалось дело. Методами доказывания являлись публичные состязания сторон: та сторона, которая прошла их успешно, считалась выигравшей дело.

Однако, как считают П. П. Востриков, Б. И. Королев, «на начальном этапе генезиса государственной власти сложилась обвинительно-состязательная форма судебного разбирательства, для которой был характерен принцип презумпции виновности, отсутствие специальных судебных и розыскных органов, смешение административных и судебных функций, что характерно для слабо централизованного государства»<sup>5</sup>.

В XV в., наряду с состязательной формой судебного процесса, применяются элементы розыска. Форма судебного процесса, описанная в первом кодексе единого Российского государства – Судебнике 1497 г., имеет схожие состязательные черты с более ранним судопроизводством, уста-

<sup>2</sup> Русская Правда (краткая редакция) / подготовка текста, пер. и комментарии М. Б. Свердлова // Электронные публикации Института русской литературы (Пушкинского Дома) РАН. URL: <http://lib.pushkinskijdom.ru/Default.aspx?tabid=4946> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>3</sup> См.: Мухаметгалиева С. Х. Исторические предпосылки формирования идеи охраны прав личности в уголовном судопроизводстве // Экономика и социум. Саратов, 2016. № 3 (22). С. 1680. URL: [http://www.iupr.ru/domains\\_data/files/zurnal\\_22/Muhametgalieva%20S.H.%20Aktualnye%20vopros%20epolitiki%20i%20prava.pdf](http://www.iupr.ru/domains_data/files/zurnal_22/Muhametgalieva%20S.H.%20Aktualnye%20vopros%20epolitiki%20i%20prava.pdf) (дата обращения: 24.02.2017).

<sup>4</sup> См.: Мухаметгалиева С. Х. Указ. соч. С. 1679–1686.

<sup>5</sup> Востриков П. П., Королев Б. И. Организационные формы реализации отечественной государственной политики борьбы с преступностью в XI–XVII вв. // Власть. М., 2016. № 4. С. 184–188. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=25933934> (дата обращения: 02.03.2017).

новленным еще во времена «Русской Правды», но вместе с тем Судебник фиксирует новую форму процесса – инквизиционную (розыскную)<sup>6</sup>, которая отличалась от состязательного процесса активной ролью суда, при этом суд выступал истцом от имени государства.

Царский Судебник 1550 г. – сборник законов периода формирования сословной монархии в России – фактически не изменил уголовного процесса в России. Он развил розыскные начала судебного процесса, закрепил сословный принцип наказаний и расширил круг субъектов преступления, при этом наметилась тенденция к сокращению применения состязательности в рамках судебного процесса.

Средневековое законодательство пронизывает идея Божьего суда и, прежде всего, такой его вид, как жребий. Австрийский дипломат Сигизмунд Герберштейн, посетивший Русское государство в правление Василия III, свидетельствовал, что жребий осуществлялся при помощи двух восковых шариков, в которых прятались записки с именем истца и ответчика. Шарик бросали в шапку одного из присутствующих на суде судей, стороны по очереди тянули шарики. Во времена действия Соборного уложения 1649 г. жребий еще применялся по спорам о недвижимости при фактическом равенстве доказательств с обеих сторон (ст. 237 гл. X), в спорах о беглых крестьянах (ст. 34 гл. XI; ст. 115 гл. XX), в спорах духовных лиц со светскими (ст. 4 гл. XIII) и др.<sup>7</sup>

В целом развитие процессуального законодательства и судебной практики периода XV–XVII вв. характеризовалось постепенным увеличением удельного веса розыска в ущерб так называемому суду, т. е. замкнутому состязательного процесса следственным, инквизиционным.

Окончательное утверждение розыскного (инквизиционного) уголовного процесса относится к началу XVIII в. и связано с установлением абсолютизма при Петре I. С этого времени на формирование правовой системы России существенное влияние оказывают правовые системы стран Западной Европы. Происходит становление судебной системы, появляется институт обжалования судебных постановлений судов первой и последующих инстанций. При Екатерине II происходит отделение полиции как органа предварительного расследования от непосредственно судебной системы.

Под влиянием передовой европейской политико-правовой мысли и революционных преобразований в США и Франции в российской общественно-политической мысли распространяются естественно-правовые идеи о равенстве всех людей, о неотчуждаемости прав и свобод человека. Одним из первых защитников таких идей был А. Н. Радищев, развивавший представления о свободе и равенстве всех людей, о неотчуждаемых правах человека на жизнь, собственность, свободу мысли и слова<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> См.: *Мухаметгалиева С. Х.* Указ. соч. С. 1679–1686.

<sup>7</sup> См.: *Исаев М. А.* История Российского государства и права : учебник. М., 2012. С. 340.

<sup>8</sup> См.: *Шавцова А. В.* Право прав человека : ответы на экзаменационные вопросы. Минск, 2011. С. 33. URL: <http://www.iprbookshop.ru/28191> (дата обращения: 02.03.2017).

Естественно-правовые идеи в борьбе против самодержавия и крепостного строя в России использовали многие общественно-политические деятели: декабристы, западники и славянофилы, петрашевцы. В итоге в XIX в. в среде либеральной интеллигенции окончательно утверждается идея естественных неотъемлемых прав и свобод человека.

Реформы Александра II, в том числе Судебная реформа 1864 г., существенно повлияли на развитие правовой культуры российского общества. Отмена в 1861 г. крепостного права в России вызвала большие изменения в политической, экономической, социальной и духовной жизни страны. В соответствии с Манифестом об освобождении крестьян<sup>9</sup> все крепостные крестьяне получили личную свободу и гражданские права, возможность заключать различные имущественные и гражданские сделки, открывать собственные предприятия в торговле и промышленности, переходить в другие сословия, уезжать в другие населенные пункты страны, вступать в брак без согласия помещика и т.д.

Судебная реформа Александра II предусматривала такие мероприятия, как учреждение Судебных установлений от 20 ноября 1864 г., утверждение Устава уголовного судопроизводства, Устава гражданского судопроизводства, Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, и т. д. Суд стал строиться на принципах бессловности судопроизводства, что стало рывком вперед к справедливому устройству общественных отношений в условиях самодержавной организации государственной власти. Новые судебные уставы утвердили независимость судов на основе установления гласности судопроизводства, состязательности судебного процесса и введения принципа несменяемости судей. Председателей и членов окружных судов и судебных палат утверждал император, а мировые судьи были в компетенции Сената. Тем не менее в соответствии с законом они не могли быть уволены или даже временно отстранены от должности в административном порядке, что поднимало авторитет и значимость этих должностей<sup>10</sup>. Было установлено, что обе стороны, оказавшиеся участниками судебного рассмотрения, в судебном процессе пользуются равенством перед законом.

Объявленная гласность судопроизводства была воспринята общественным мнением как создание условий для обеспечения справедливости в ходе судебного процесса посредством открытого обсуждения и вынесения судебных решений и приговоров, основываясь на законах Российской империи. Судебные процессы постепенно стали привлекать общественное внимание, что усиливало значение в общественно-политической жизни того времени проблем судебного решения споров<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Манифест 19 февраля 1861 г. // Крестьянская реформа в России 1861 года : сб. законодательных актов. М., 1954. С. 31–36. URL: <http://on-island.net/History/1861/Docs1861.pdf> (дата обращения: 11.03.2017).

<sup>10</sup> См.: Куксин И. Н., Галиев Ф. Х. Отмена крепостного права и правовая культура России : к 150-летию Судебной реформы 1864 года // Правовое государство : теория и практика. Уфа, 2014. № 4 (38). С. 41–45. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=22813881> (дата обращения: 22.02.2017).

<sup>11</sup> См.: Там же. С. 41–45.

Введенная судебной реформой состязательность судебного процесса привела к тому, что появилась возможность законного обеспечения участников судебного процесса не только правом на обвинение, но и правом на защиту от обвинения. Появились присяжные поверенные, они внесли в правовую культуру того времени возможность обращаться за юридической помощью и пользоваться услугами адвоката при сложных ситуациях, требующих профессиональных знаний. Многие из этих адвокатов со временем начали пользоваться заслуженным уважением в обществе, а некоторые из них стали известными представителями юридической науки России. Появление суда присяжных заседателей, в компетенции которых был вердикт о виновности или невиновности подсудимого, обеспечивало независимость суда от администрации. Считается, что в основу уголовного процесса с этого времени была положена состязательная форма судопроизводства<sup>12</sup>. Однако все же крестьяне оставались обособленным сословием, что оказалось одним из основных неблагоприятных последствий реформы. Функции полиции были чрезвычайно широки, точно не определялись законом, и это приводило к субъективизму и произволу в действиях органов государственной власти, а впоследствии и к массовым выступлениям народа в начале XX в. Поэтому, изучая особенности государственно-правового развития общества того времени, нельзя слишком идеализировать рассматриваемые события<sup>13</sup>.

В целом во второй половине XIX в. в России, по сути, существовал режим, ущемлявший основные права и свободы человека: отсутствовали свобода слова, собраний, образования союзов, учреждены строгая цензура над печатью, надзор за «неблагонадежными» людьми, жестко подавлялось инакомыслие, действовали специальные судебные органы для рассмотрения политических дел, расширял свое влияние чиновничий бюрократический аппарат и т. д.

Новый импульс развитию правовой культуры придал опубликованный Манифест от 17 октября 1905 г. В нем содержалось обещание даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний, союзов, а также предоставить дальнейшее развитие общего избирательного права. За короткое время был принят целый ряд нормативных актов, регламентирующих осуществление отдельных прав и свобод – неприкосновенность жилища, право избрания места жительства, приобретения и отчуждения имущества, выезда за границу и др. Однако ни Манифест от 17 октября 1905 г., ни Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г., где правам и обязанностям российских подданных отводилась вторая глава, так и не принесли реальных изменений в обеспечение прав и свобод личности<sup>14</sup>. Вскоре – в июне 1907 г. – Дума была

---

<sup>12</sup> См.: *Мухаметгалиева С. Х.* Указ. соч. С. 1679–1686.

<sup>13</sup> См.: *Куксин И. Н., Галиев Ф. Х.* Указ. соч. С. 41–45.

<sup>14</sup> См.: *Анохин Ю. В.* Об исторических предпосылках формирования института обеспечения прав человека в России // *Алтайский юридический вестник.*

распущена, а помещики получили еще больше прав, усилился полицейский контроль<sup>15</sup>.

Великая Октябрьская социалистическая революция 1917 г. произвела коренные изменения политического строя, установила новые общественные отношения, отменила правовую систему Российской империи. 1917–1922 гг. в литературе называют этапом демократических преобразований и утверждения смешанной, состязательно-розыскной формы уголовного судопроизводства<sup>16</sup>.

В первой Конституции РСФСР 1918 г. была помещена Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая установила право на пользование землей, участие в выборах, свободу совести, собраний, митингов, союзов и др.<sup>17</sup> Однако документ четко определял сущность Советского государства как государства диктатуры пролетариата. Права и свободы признавались не как естественные и неотчуждаемые, а как полученные от государства. Классовые противники были лишены ряда прав, прежде всего избирательных.

В 1919 г. ВЦИКом было принято Положение о Революционных трибуналах РСФСР<sup>18</sup>, которое сохранило элементы состязательности и равноправия сторон. Подсудимый являлся стороной в уголовном процессе и пользовался всеми процессуальными правами: защищаться от обвинения, участвовать в ходе судебного следствия.

Первым Уголовным кодексом РСФСР 1922 г. была определена основная задача – правовая защита государства трудящихся от преступлений и от общественно опасных элементов, и осуществляется эта защита путем применения к нарушителям революционного правопорядка наказания или других мер социальной защиты (ст. 5)<sup>19</sup>. В уголовном законе присутствуют отдельные элементы охраны прав и свобод граждан, нарушение которых каралось законом: напимер, разглашение должностными лицами не подлежащих оглашению сведений (ст. 117); воспрепятствование исполнению религиозных обрядов, поскольку они не нарушают общественного порядка и не сопровождаются посягательствами на права граждан (ст. 125) и др.<sup>20</sup>

2014. № 7. С. 30. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=21807800> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>15</sup> См.: *Чистяков О. И.* Российское законодательство X–XX веков. Т. 9 : Эпоха буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 23. URL: <http://www.ex-jure.ru/freelaw/news.php?newsid=289> (дата обращения: 02.03.2017).

<sup>16</sup> См.: *Мухаметгалиева С. Х.* Указ. соч. С. 1679–1686.

<sup>17</sup> Конституция РСФСР от 10 июля 1918 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm> (дата обращения: 15.03.2017).

<sup>18</sup> Положение о революционных трибуналах РСФСР : принято 21 февраля 1919 г. URL: <http://www.rusarchives.ru/projects/statehood/08-22-pologenie-revtribunal-1919.shtml> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>19</sup> Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. URL: <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1241523&subID=100096269,100096271#text> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>20</sup> Там же.

Что же касается кодификации норм уголовного процесса (Уголовно-процессуальные кодексы РСФСР 1922<sup>21</sup>, 1923<sup>22</sup>, 1960<sup>23</sup> гг.), то они шли по пути дифференциации форм предварительного расследования преступлений, ограничения полномочий суда на досудебных стадиях процесса и возрастания надзорных процессуальных полномочий прокурора<sup>24</sup>.

Конституция СССР 1924 г. не внесла дополнений в перечень существовавших прав советских граждан. Уголовный кодекс РСФСР 1926 г. определял общие начала уголовной политики таким образом: «Общественно опасным признается всякое действие или бездействие, направленное против Советского строя или нарушающее правопорядок, установленный Рабоче-Крестьянской властью на переходный к коммунистическому строю период времени»<sup>25</sup>.

Важным документом в системе защиты прав и свобод граждан являлся Устав почтовой, телеграфной, телефонной и радиосвязи Союза ССР 1929 г., где в п. 6 было установлено, что содержание всех видов почтовой, телеграфной и радиотелеграфной корреспонденции составляет тайну корреспондирующих лиц. Пункт 7 Устава определял, что задержание, осмотр и выемка корреспонденции, а равно получение о ней всякого рода справок следственными властями допускается не иначе, как с соблюдением особого порядка, установленного законодательством союзных республик<sup>26</sup>.

Конституция СССР 1936 г.<sup>27</sup> впервые декларативно закрепила права и свободы граждан в главе X «Основные права и обязанности граждан» и главе XI «Избирательная система».

<sup>21</sup> Об Уголовно-процессуальном кодексе» (вместе с «Уголовно-процессуальным кодексом Р.С.Ф.С.Р.») : постановление ВЦИК от 25 мая 1922 г. (ст. 230). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=ESU&n=4006&req=doc> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>22</sup> Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса Р.С.Ф.С.Р. (вместе с «Уголовно-процессуальным кодексом Р.С.Ф.С.Р.») : постановление ВЦИК от 15 февраля 1923 г. (ст. 106, 107). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=3551> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>23</sup> Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР : утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 г. (в ред. от 26.11.2002) (ст. 116, 211, 214). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=3275> (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>24</sup> См.: *Таболкина К. А.* Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел : история и современность // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 11. С. 2574–2580. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=22843183> ; *Мухаметгалиева С. Х.* Указ. соч. С. 1679–1686.

<sup>25</sup> О введении в действие Уголовного кодекса Р.С.Ф.С.Р. редакции 1926 года (вместе с «Уголовным кодексом Р.С.Ф.С.Р.») : постановление ВЦИК от 22 ноября 1926 г. (ст. 6.). URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=3274> (дата обращения: 15.03.2017).

<sup>26</sup> О введении в действие Устава почтовой, телеграфной, телефонной и радиосвязи Союза ССР : постановление СНК СССР от 15 февраля 1929 г. (п. 6, 7). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=19503> (дата обращения: 15.03.2017).

<sup>27</sup> Конституция СССР 1936 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm> (дата обращения: 10.03.2017).

К сожалению, период с 1937 по 1953 г., несмотря на демократические положения Конституции, широко известен произволом со стороны государства, в том числе решениями так называемых «троек» (с участием прокурора, секретаря обкома партии и начальника органа госбезопасности). Игнорирование прав и свобод человека и гражданина стало основной чертой уголовного судопроизводства того времени.

После смерти Сталина началась массовая реабилитация невинно осужденных, упрочены социально-экономические права рабочих и колхозников, укрепилась законность, расширен прокурорский надзор.

В 1958 г. были утверждены Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик. В ст. 7 утверждается, что преступлением признается общественно опасное деяние, посягающее на личность, политические, трудовые, имущественные и другие права граждан<sup>28</sup>.

В Уголовном кодексе РСФСР 1960 г. впервые установлена глава 4 «Преступления против политических и трудовых прав граждан», в 1991 г. данная глава<sup>29</sup> подверглась изменениям и получила новое наименование «Преступления против политических, трудовых, иных прав и свобод граждан». В новой редакции УК РСФСР появились следующие нормы: отказ в предоставлении гражданину информации, нарушение неприкосновенности частной жизни и др.<sup>30</sup>

В 1960–1970-е гг. на пути становления отечественного института охраны прав и свобод человека произошел ряд важных событий: в 1966 г. СССР подписал международные пакты о правах человека, Хельсинкский Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе – в 1975 г., принял Конституцию 1977 г.<sup>31</sup>, в которой формально закрепил принцип уважения прав и основных свобод человека (глава 7 «Основные права, свободы и обязанности граждан СССР»).

В 1991 г. съезд народных депутатов СССР утвердил Декларацию прав и свобод человека. Конституция РФ 1993 г.<sup>32</sup> учитывает основные идеи этой Декларации: в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» впервые за многовековую историю Российского государства появились положения о том, что права и свободы человека и гражданина принадлежат ему от рождения, и что они неотчуждаемы. По мнению Е. И. Коз-

<sup>28</sup> Об утверждении Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик : закон СССР от 25 декабря 1958 г. (ст. 7). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=4905> (дата обращения: 15.03.2017).

<sup>29</sup> Уголовный кодекс РСФСР : утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 г. (в ред. от 30.07.1996). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2950/36c11f9fc22cf111e09bf9ce1b8fde2ccc1ef860/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2950/36c11f9fc22cf111e09bf9ce1b8fde2ccc1ef860/) (дата обращения: 15.03.2017).

<sup>30</sup> См.: Олешин С. П. История становления конституционных прав и свобод человека и гражданина в уголовном законодательстве Российской Федерации // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2012. № 27 (281). Серия: Право. Вып. 32. С. 127. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=18751019> (дата обращения: 02.03.2017).

<sup>31</sup> Конституция СССР 1977 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm#ii> (дата обращения: 15.03.2017).

<sup>32</sup> Конституция Российской Федерации 1993 г. URL: <http://constitution.kremlin.ru/> (дата обращения: 15.03.2017).

ловой и О. Е. Кутафина, «закрепление основ правового статуса личности в Конституции 1993 г. отражает принципиально новую концепцию прав человека, взаимоотношений человека и государства по сравнению с той, которая воплощалась в союзных и российских конституциях советского периода»<sup>33</sup>.

Конституция РФ ввела в действующее законодательство понятие состязательности: п. 3 ст. 123 содержит утверждение о том, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

В 1996 г. был принят новый Уголовный кодекс Российской Федерации<sup>34</sup>. В Особенной части УК РФ введена глава 19 «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина». Таким образом, конституционные права и свободы человека и гражданина России признаны высшими человеческими ценностями, и им обеспечена уголовно-правовая охрана.

В УПК РФ 2001 г. впервые был сформулирован принцип охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, воплотив в себе исторические традиции российского и зарубежного права<sup>35</sup>. Появление в УПК РФ ст. 6, в соответствии с которой уголовное судопроизводство имеет своим назначением защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод, а также ст. 11, закрепляющей принцип, обозначенный как «охрана прав и свобод человека и гражданина», свидетельствует о стремлении законодателя обратить особое внимание на личность в уголовном судопроизводстве.

Итак, в первых письменных памятниках русского права XI–XVII вв. можно найти подтверждение гуманистических начал во взаимоотношениях сторон в сфере уголовного судопроизводства. Постепенно формируются основные положения судебного разбирательства, такие как равноправие сторон, собирание доказательств, состязательность. Однако к началу XVIII в. утверждение получает следственная, инквизиционная форма уголовного процесса. С конца XVIII в. под влиянием передовой европейской политико-правовой мысли и революционных преобразований в странах Запада в российской общественно-политической мысли распространяются естественно-правовые идеи о равенстве всех людей, о неотчуждаемости прав и свобод человека. В XIX в. в среде либеральной интеллигенции окончательно утверждается идея естественных неотъем-

---

<sup>33</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 231–232.

<sup>34</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 06.07.2016). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/) (дата обращения: 03.02.2017).

<sup>35</sup> См.: Нафикова Г. А. Механизм реализации принципа охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 3.

лемых прав и свобод человека. Однако в целом к началу XX в. в России государство значительно ограничивало основные права и свободы человека.

Элементы состязательности и равноправия сторон, подтверждаемые и развиваемые советским уголовно-процессуальным законодательством, часто сосуществовали с произволом со стороны государства, игнорированием прав и свобод человека и гражданина. Признание СССР ряда международных документов о правах человека оказало значительное влияние на путь становления отечественного института охраны прав и свобод человека.

В УПК РФ 2001 г. впервые был сформулирован принцип охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, воплотив в себе исторические традиции российского и зарубежного права.

*Тульский государственный университет*

*Чугунова Н. В., кандидат исторических наук, доцент кафедры истории государства и права*

*E-mail: natachug@yandex.ru  
Тел.: 8-905-627-63-64*

*Tula State University*

*Chugunova N. V., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the History of State and Law Department*

*E-mail: natachug@yandex.ru  
Tel.: 8-905-627-63-64*

УДК 347.416

ОБ УСТУПКЕ ПРАВ (ТРЕБОВАНИЙ) ПО ГОСУДАРСТВЕННЫМ  
(МУНИЦИПАЛЬНЫМ) КОНТРАКТАМ

Е. П. Гладнева

*Арбитражный суд Воронежской области*

Поступила в редакцию 26 июля 2017 г.

**Аннотация:** *рассматривается вопрос о возможности совершения сделки по уступке прав (требований) по государственным (муниципальным) контрактам в связи с имеющимися ограничениями и запретами в контрактном и бюджетном законодательстве. При этом анализируется действующее правовое регулирование в сфере государственных и муниципальных закупок, которое является комплексным, а также судебная практика и мнения ученых и практических работников.*

**Ключевые слова:** *контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, уступка прав требования, государственный (муниципальный) контракт, личное исполнение государственного (муниципального) контракта, уступка денежного требования.*

**Abstract:** *the article deals with the possibility of concluding a transaction for the assignment of rights (claims) under state (municipal) contracts, due to restrictions and bans in contract legislation and budget legislation. At the same time, current legal regulation in the sphere of state and municipal purchases is analyzed, which is complex, judicial practice and opinions of scientists and practitioners.*

**Key words:** *contract system in the sphere of procurement of goods, works, services for provision of state and municipal needs, assignment of rights of demand, state (municipal) contract, personal execution of a state (municipal) contract, assignment of a monetary claim.*

О состоянии, проблемах и перспективах развития контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд написано и сказано уже достаточно много. И это неудивительно. В России создана и функционирует глобальная контрактная система государственных и муниципальных закупок, пронизывающая все сферы экономики.

По общему правилу, закрепленному в п. 1 ст. 382 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – ГК РФ), принадлежащее кредиторю на основании обязательства право (требование) может быть передано другому лицу по сделке. Данная уступка требования допускается

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

кредитором другому лицу, если она не противоречит закону (ч. 1 ст. 388 ГК РФ).

В ст. 95 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup> (далее – Закон о контрактной системе) указано, что недопустима перемена лиц в обязательствах, возникающих из контракта, т. е. речь идет о запрете как на уступку прав (требований), так и на перевод долга по обязательствам, возникающим из контракта, заключенного по правилам, закрепленным указанным законом. Исключения составляют только случаи реорганизации в отдельных формах<sup>3</sup>. Аналогичное правило было закреплено в ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>4</sup> (далее – Закон № 94-ФЗ), утратившим силу с 1 января 2014 г.

В настоящее время существуют два противоположных мнения относительно данного вопроса.

Первая позиция сводится к тому, что уступка прав требования по государственному (муниципальному) контракту не возможна. Так, на основании ч. 2 ст. 388 ГК РФ не допускается без согласия должника уступка требования по обязательству, в котором личность кредитора имеет существенное значение для должника.

Частью 1 ст. 2 Закона о контрактной системе предусмотрено, что законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и состоит из настоящего федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в ч. 1 ст. 1 настоящего федерального закона. Следовательно, несмотря на то что государственный (муниципальный) контракт является формой двусторонней сделки, правоотношения, возникающие при заключении и исполнении этого договора, регулируются не только гражданским законодательством, законодательством о контрактной системе, но и бюджетным законодательством Российской Федерации. Так, оплата государственного (муниципального) контракта является исполнением бюджета по расходам и определяется бюджетным законодательством Российской Федерации.

---

<sup>2</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>3</sup> См.: Бугрименко А. Цессия по государственным контрактам как источник скрытой угрозы экономическим интересам государства : способы предупреждения и пресечения // Хозяйство и право. 2014. № 12. С. 66–75.

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

В соответствии с положениями п. 2 ст. 219 Бюджетного кодекса<sup>5</sup> (далее – БК РФ) исполнение бюджетов по расходам включает в себя:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Возникающие из государственного (муниципального) контракта расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, влекут постановку на учет бюджетного обязательства перед контрагентом государственного (муниципального) заказчика – получателя бюджетных средств.

Для отбора контрагента Законом о контрактной системе предусмотрены публичные способы определения поставщика (исполнителя, подрядчика): заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета возникшие перед поставщиком (подрядчиком, исполнителем) денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты. В силу положений п. 5 ст. 219 БК РФ санкционирование оплаты денежных обязательств получателями средств федерального бюджета осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных Порядком санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утвержденным приказом Минфина России<sup>6</sup> от 17 ноября 2016 г. № 213н.

Таким образом, на любом этапе заключения и исполнения контракта прозрачность и подотчетность являются неизменным условием, реализованным в любом инструменте бюджетного процесса. Правила, регламентирующие возможность уступки прав требований по расходным обязательствам публично-правового образования, порядок внесения изменений в ранее предоставленные данные о контрагенте, позволяющие осуществить санкционирование расходов, не предусмотрены бюджетным законодательством Российской Федерации. Кроме того, применение института цессии по обязательствам публично-правового образования может создать риски для бюджетной системы, такие как исполнение не-

---

<sup>5</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>6</sup> О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета : приказ Минфина России от 17 ноября 2016 г. № 213н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.01.2017).

надлежащему лицу, неверное определение объема переданных прав требования и невозможность исполнения гарантийных обязательств.

К примеру, Минфин России считает, что бюджетным законодательством не предусмотрена уступка поставщиком третьему лицу права требовать оплату от заказчика по контракту, так как не установлен порядок изменения ранее представленных сведений о поставщике, которые позволяют санкционировать расходы. Эта позиция отражена в письмах от 29 мая 2012 г. № 02-11-05/1904, от 11 марта 2015 г. № 02-02-08/12916, от 11 марта 2016 г. № 02-02-04/13740. Учитывая один из самых важных принципов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 28 БК РФ) – адресности и целевого характера бюджетных средств, который предполагает выделение этих средств в распоряжение конкретных получателей с указанием цели их использования, получатель бюджетных средств обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований<sup>7</sup>. Этот вывод подтверждается судебной практикой, в частности постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 9 апреля 2014 г. по делу № А29-7227/2013. Основываясь на положениях подп. 15 п. 5 и п. 7 Порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, получатель средств федерального бюджета вместе с заявкой на кассовый расход представляет в Федеральное казначейство или орган Федерального казначейства государственный контракт (договор) на поставку товаров и (или) документ, подтверждающий возникновение денежного обязательства. Следовательно, перечисление денежных средств заказчиком возможно только исполнителю государственного (муниципального) контракта.

В силу положений БК РФ бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей, а любые действия, приводящие к нарушению адресности либо к направлению бюджетных средств на цели, не признанные в бюджете при выделении конкретных сумм, являются незаконными и могут повлечь нарушения адресности при осуществлении платежа и повлечь неблагоприятные последствия для бюджетной системы<sup>8</sup>. Например, суд учел изложенную выше позицию и признал недействительным (ничтожным) договор цессии как посягающий на публичные интересы, как сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, исходя при этом из п. 75 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Граж-

---

<sup>7</sup> См.: Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. Ю. М. Лермонтова. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 28 марта 2017 г. по делу № А14-7662/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

данского кодекса Российской Федерации» (постановление Арбитражного суда Центрального округа от 5 апреля 2016 г. № Ф10-633/2016 по делу № А23-2972/2015<sup>9</sup>).

Противоположное мнение основывается на том, что перемена поставщика не происходит, если по договору цессии передается только право требования оплаты за поставленный по контракту товар, поэтому противоречия с законодательством о контрактной системе отсутствуют. Данная позиция подтверждается также судебной практикой, например постановлениями Арбитражного суда Московского округа от 31 марта 2015 г. № Ф05-395/2015 по делу № А40-174847/2013, Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 января 2016 г. № 09АП-56899/2015 по делу № А40-37688/15. Аналогичная судебная практика существовала и по Закону № 94-ФЗ, например определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 марта 2011 г. № ВАС-1928/11 по делу № А19-12020/10.

Согласно п. 7 ст. 448 ГК РФ в редакции Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 42<sup>10</sup> (далее – Закон № 42-ФЗ), действующей с 1 июня 2015 г., если в соответствии с законом заключение договора возможно только путем проведения торгов, победитель торгов не вправе уступать права и осуществлять перевод долга по обязательствам, возникшим из заключенного на торгах договора. Данная норма применяется только к договорам, заключенным по результатам торгов (конкурсов и аукционов), и только в случае, если проведение торгов было обязательным. Следовательно, запрет на уступку прав и перевод долга установлен не только для обязательств, возникающих из государственных (муниципальных) контрактов, регулируемых Законом о контрактной системе, но и из договоров, заключенных по результатам торгов, заключенных на основании Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>11</sup>.

При этом в силу п. 2 ст. 2 Закона № 42-ФЗ положения ГК РФ применяются к правоотношениям, возникшим после дня вступления в силу настоящего федерального закона. По правоотношениям, возникшим до дня вступления в силу настоящего федерального закона, положения ГК РФ (в ред. настоящего федерального закона) применяются к тем правам и обязанностям, которые возникнут после дня вступления в силу настоящего федерального закона, если иное не предусмотрено настоящей статьей.

Согласно п. 82, 83 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации от ответственности за нарушение обязательств»<sup>12</sup> положения ГК РФ в измененной Законом № 42-ФЗ редакции не применяются к правам и обязанностям, возникшим из до-

---

<sup>9</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1412.

<sup>11</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

<sup>12</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

говоров, заключенных до дня вступления его в силу (до 1 июня 2015 г.). Поэтому при рассмотрении споров из договоров, заключенных до 1 июня 2015 г. следует руководствоваться ранее действовавшей редакцией ГК РФ с учетом сложившейся практики ее применения (п. 2 ст. 4, абзац второй п. 4 ст. 421, п. 2 ст. 422 ГК РФ).

Личное исполнение государственного (муниципального) контракта, введенное п. 7 ст. 488 ГК РФ, и возникающий в связи с этим запрет на передачу прав и обязанностей при выполнении работ, оказании услуг, поставке или получении имущества, несомненно, обусловлено необходимостью обеспечения принципов открытости, прозрачности и сохранения конкуренции при проведении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В то же время предусмотренный п. 7 ст. 448 ГК РФ запрет не может быть распространен на уступку победителем торгов денежного требования, возникающего из заключенного на торгах договора, поскольку при исполнении заказчиком обязанности по уплате денежных средств личность кредитора не имеет существенного значения для должника. Данное мнение изложено в определении Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. по делам № 307-ЭС16-19959 и № А26-10174/2015. Анализ ч. 5 ст. 95 Закона о контрактной системе позволяет прийти к выводу, что запрет направлен на обеспечение надлежащего исполнения подрядчиком основного обязательства, являющегося предметом контракта (договора), для защиты интересов заказчика от возможной уступки прав и обязанностей по заключенному контракту в части исполнения обязательств по поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг. Данная норма является специальной и устанавливает исключительно запрет на перемену поставщика (исполнителя, подрядчика) при исполнении контракта и не препятствует совершению уступки прав (требований) из контракта по оплате.

Вместе с тем необходимость внесения изменений в документацию, сопровождающую совершение расчетных операций, не может служить обстоятельством, свидетельствующим о существовании значения личности кредитора для должника. В частности, на это указывается в Обзоре судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных Президиумом Верховного Суда РФ 28 июля 2017 г.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Арбитражный суд Воронежской области*

*Гладнева Е. П., кандидат юридических наук, председатель судебного состава*

*E-mail: gan.34@mail.ru  
Тел.: 8(473) 252-18-87*

*Arbitration Court of the Voronezh Region*

*Gladneva E. P., Candidate of Legal Sciences, Chairman of the Judicial Staff*

*E-mail: gan.34@mail.ru  
Tel.: 8(473) 252-18-87*

**ЗАКОН О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ КОМПАНИЯХ  
И СУЩНОСТНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА  
В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

**М. С. Сафонов**

*Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева*

Поступила в редакцию 12 сентября 2017 г.

**Аннотация:** освещаются общие проблемы, возникшие в российском законодательстве в 1990-х и 2000-х гг., связанные, в первую очередь, с противоречием между организационно-правовыми формами, закрепленными в Гражданском кодексе РФ и теми формами юридических лиц, которые фактически к тому времени сложились в публичном праве. В качестве конкретного примера рассматривается невозможность вписания в предложенную законом о публично-правовых компаниях классификацию юридических лиц с особым правовым статусом. Сохранение организационно-правовой формы государственной корпорации обосновывается как необходимость сохранять положительный опыт, накопленный ими за время их существования, при этом рассматривается вопрос их дальнейшего развития для последующего снятия сложившихся противоречий в современном российском законодательстве.

**Ключевые слова:** юридическое лицо, гражданский кодекс, государственная корпорация, публично-правовые компании, юридическое лицо публичного права.

**Abstract:** the article outlines the general problems arising in the system of the Russian legislation associated with the contradiction between the legal forms set forth in the Civil Code and the forms of legal entities that were actually formed in public law. As a specific example, it was impossible to inscribe those entities which had special legal status (Central Bank of the Russian Federation, the Pension Fund of Russia, Vnesheconombank of the USSR, Bank for Foreign Trade of the RSFSR) in the proposed by Civil Code classification. The emergence of the legal form of a public corporation is seen in the article as an attempt to remove the existing contradictions in legislation.

**Key words:** legal entity, the Civil Code, a public corporation, a legal entity of public law.

Президент РФ В. В. Путин 3 июля 2016 г. подписал Федеральный закон № 283 «О публично-правовых компаниях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Через 90 дней, в начале октября 2016 г., закон вступил в силу.

Закон определяет новый вид юридических лиц. Из определения, содержащегося в ст. 2 закона, следует, что публично-правовая компания – это унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, установленном законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества. Для появления пу-

блично-правовой компании нужен специальный закон или указ Президента РФ, устав компании утверждается Правительством. По существу, определяемый законом порядок создания публично-правовой компании роднит ее с уже существующими государственными корпорациями и государственными компаниями, которые по своей сути остаются некоммерческими партнерствами, так как действуют в рамках Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Один из вариантов создания публично-правовой компании как раз и предусматривает ее создание путем реорганизации государственной корпорации, государственной компании, акционерного общества, единственным участником которого является Российская Федерация. При этом закон определяет исключение из этого правила: нельзя преобразовывать в публично-правовые компании такие госкорпорации, как Внешэкономбанк, «Агентство по страхованию вкладов», «Ростех», «Росатом», «Роскосмос».

В пояснительной записке сказано, что в соответствии с п. 1 плана-графика мероприятий по преобразованию и ликвидации государственных корпораций и государственной компании «Автодор», утвержденного Председателем Правительства РФ 29 декабря 2010 г. № 6793 п-13, существующие в настоящее время государственные корпорации и государственная компания «Автодор» должны быть либо преобразованы, либо реорганизованы, либо ликвидированы.

Сейчас в отношении каждой госкорпорации и госкомпании уже действует отдельный федеральный закон, при этом устранение многочисленных недостатков правового регулирования деятельности этих организаций требует внесения изменений в каждый из этих законов, а также в различные подзаконные акты. В свое время Правительство РФ пришло к выводу, что нужно создавать унифицированные правила деятельности государственных корпораций (государственных компаний), определяющие общие подходы и требования к созданию, регистрации, организации деятельности, реорганизации и ликвидации государственных корпораций (государственных компаний).

Закон о публично-правовых компаниях предполагает, что базовые правила для них устанавливаются самим законом, однако в решении о создании компании могут содержаться дополнительные правила. Так, в решении о создании публично-правовой компании должны быть отражены следующие сведения: наименование, цели деятельности, функции и полномочия публично-правового характера, место нахождения, разрешенные виды деятельности, источники формирования имущества, порядок распоряжения имуществом, направления расходования средств, в том числе полученных от коммерческой деятельности, порядок формирования органов управления и др. В решении о создании публично-правовой компании могут содержаться дополнительные права, не предусмотренные законом. Законом же предусмотрены лишь такие права, как право создавать филиалы и представительства, право создавать другие коммерческие и некоммерческие организации, право быть участником

ассоциаций, союзов. Сама компания по умолчанию является некоммерческой организацией, т. е. получение прибыли не может быть ее основной целью, однако у нее есть право заниматься также коммерческой деятельностью, если это предусмотрено решением о ее создании и уставом, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана. Законами о создании публично-правовых компаний и указами Президента РФ может быть предусмотрено осуществление Президентом РФ отдельных полномочий в их отношении.

Закон предусматривает несколько вариантов формирования имущественного комплекса публично-правовой компании. Во-первых, имущество может поступить в виде имущественного вклада от учредителя компании – Российской Федерации. Во-вторых, имущество может перейти в порядке правопреемства в результате преобразования юридического лица в публично-правовую компанию. Закон предусматривает также в качестве источников добровольные имущественные вклады, доходы от коммерческой деятельности и иные источники.

С органами управления публично-правовой компании все предельно ясно: высшим органом управления компании является наблюдательный совет; Председатель и члены наблюдательного совета назначаются Правительством РФ или Президентом РФ; членами наблюдательного совета могут быть лица, замещающие государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, либо государственные гражданские служащие или муниципальные служащие. Основные стратегические решения принимаются наблюдательным советом. Генеральный директор компании назначается на должность решением Правительства РФ по представлению председателя наблюдательного совета.

Важным положением о деятельности публично-правовой компании является обязательность наличия документов планирования ее деятельности: стратегии развития публично-правовой компании, определяющей основные направления, целевые показатели и ожидаемые результаты деятельности на срок не менее пяти лет, и годового финансового плана (бюджета). Данное положение корреспондирует с аналогичными требованиями к госкомпаниям и госкорпорациям иметь долгосрочную программу деятельности и финансовый план.

За эффективностью выполнения стратегии развития следит наблюдательный совет. Закон также предусматривает помимо аудита создание системы внутреннего контроля. Положения закона о внутреннем контроле, внутреннем аудите и аудите отчетности весьма подробны в отличие от отдельных законов о госкомпаниях и корпорациях. Для компаний предусмотрена строгая система отчетности. Годовой отчет публично-правовой компании направляется Президенту РФ, в Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство РФ, Счетную палату РФ, Общественную палату РФ, публикуется в Интернете. Правовых последствий направления отчета в органы власти закон не называет: получается, что отчет направляется просто для информации.

В пояснительной записке к законопроекту в свое время декларировалось, что он «...направлен на решение проблемы использования временно свободных средств публично-правовых компаний». Однако этому вопросу посвящена всего одна статья, а решение основных вопросов отдается Правительству РФ. Инвестирование временно свободных средств публично-правовых компаний предлагается осуществлять на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности приобретаемых активов (объектов инвестирования). Перечень разрешенных активов (объектов инвестирования), порядок и условия инвестирования временно свободных средств, порядок и механизмы контроля за их инвестированием, а также порядок совершения сделок по инвестированию временно свободных средств, формы отчетов об инвестировании временно свободных средств и порядок их предоставления и раскрытия предлагается определять в порядке, установленном Правительством РФ.

Закон содержит целый ряд отсылочных норм к подзаконным актам Правительства РФ, без принятия которых реализация закона становится затруднительной. В принципе закон не сможет работать, если не будут приняты отдельные законы или указы, регламентирующие отдельные стороны деятельности публично-правовых компаний. Остановимся подробнее на ряде принципиальных моментов, которые необходимо будет учитывать в подготовке и принятии таковых.

Как мы все помним, введенный в действие в 1995 г. Гражданский кодекс РФ<sup>1</sup> (далее – ГК РФ) (часть первая) самым серьезным образом изменил российское правовое поле и тут же породил проблему, которая и до настоящего времени является неразрешенной. С одной стороны, ГК РФ создал открытую структуру организационно-правовых форм, способствующую участию в гражданском обороте государственных и муниципальных органов, установив в п. 2 ст. 124 возможность определения особого правового статуса субъектов гражданского права в специальных законах. Кроме того, в п. 3 ст. 125 ГК РФ было установлено, что от лица Российской Федерации могут выступать в том числе и юридические лица, если это специально предусмотрено в законах или указах. Совокупность этих двух норм позволяла рассматривать организационно-правовые формы, закрепленные в ГК РФ, не как догму, а как элементы саморазвивающейся системы.

В то же время глава 4 ГК РФ закрепила целый ряд жестких правил, которые практически не поддаются никакому развитию и изменению: закрытый перечень организационно-правовых форм; деление юридических лиц исключительно на коммерческие и некоммерческие; формы правовой связи между учредителями и юридическими лицами, а также между лицами и их имуществом.

В результате осталось до конца не ясным: должны ли сами органы государственной власти, например министерства и ведомства, создаваться

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс РФ : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

в таких формах юридических лиц, которые закрепляет ГК РФ, или нет<sup>2</sup>. В рамках административной реформы актуальность этой проблемы возрастает. В свое время Л. С. Черемичко писал: «Объективно появляется вопрос об участии государства в гражданско-правовых отношениях. Его нельзя назвать новым и неизученным, так как споры в отношении данного предмета ведутся в среде правоведов уже довольно продолжительный период... К сожалению, до сих пор не представилось возможности прийти к определенному «общему знаменателю» в точках зрения относительно решения рассматриваемой задачи. Исторические этапы развития нашего государства: Российской империи, Союза Советских Социалистических Республик и Российской Федерации, – своей поочередной сменой влекут кардинальные изменения не только в общественно-политической жизни и законодательстве, но и в нравах, в мыслях человека»<sup>3</sup>. Другой исследователь Ю. Н. Андреев говорит о том, что нынешнее гражданско-правовое регулирование статуса Российской Федерации, участвующей в гражданско-правовых отношениях дает нам все основания также полагать, что государство выступает как бы юридическим лицом, но с учетом его конституционного положения<sup>4</sup>. Эти размышления автора свидетельствуют о совершенно особом статусе государства в качестве участника гражданского оборота.

Наконец, самая главная проблема заключается в том, что если ГК РФ хоть как-то, на уровне доктрины, позволяет развести понятия «органы власти» и «юридические лица частного права», то различить категорию лиц, которая уместалась между ними, т. е. организаций, которые выполняли публичную функцию, но частнопровыми методами, он вообще не может.

Гражданский кодекс РФ предлагает деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации. Подобное разделение существует издавна. Так, еще в римском праве существовало деление юридических лиц на союзы и учреждения. Как отмечал И. А. Покровский, в форму союза «могли вылиться различные торговые и промышленные предприятия, а также всевозможные союзы с целями неимущественными – союзы религиозные, научные, артистические, спортивные и т. д.»<sup>5</sup>. Но некоторые из обнаружившихся целей (призрение бедных, насаждение просвещения и др.) потребовали отделения служения этим целям от конкретного физического субъекта, что осуществлялось путем назначения имущества и определения тех органов, которые будут эксплуатироваться соответственно его назначению. Таким образом, отличия целей создания юридических лиц все видели в том, что одни из юридических лиц созда-

---

<sup>2</sup> Министерства и ведомства и сегодня существуют в форме юридических лиц без определения организационно-правовой формы.

<sup>3</sup> *Черемичко Л. С.* К вопросу о гражданско-правовом статусе государства // *Власть закона.* 2010. № 2. С. 217.

<sup>4</sup> См.: *Андреев Ю. Н.* Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб., 2005. С. 20.

<sup>5</sup> *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 146.

ются только для удовлетворения собственных потребностей учредителей, другие – для достижения определенных общественно полезных, альтруистических целей. Соответственно сегодня коммерческие организации – это те, которые преследуют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли. Некоммерческие организации не имеют цели извлечения прибыли и не распределяют полученную от своей деятельности прибыль между своими участниками. Между тем юридические лица особого статуса сложились, очевидно, как организации – антиподы коммерческим, но в то же время они и не являлись в прямом смысле некоммерческими, поскольку, например, в отношении Банка России закон прямо указывал на то, что его прибыль принадлежит Федерации, но при этом обязанности ее зарабатывать он не устанавливал. Более того, Банк России – это организация, которая в целях осуществления единой государственной денежно-кредитной политики может намеренно осуществлять операции себе в убыток. Также был построен и Устав Внешэкономбанка СССР, который, с одной стороны, устанавливал принципы распределения прибыли между ним и государством, а с другой – не возлагал на него обязанности зарабатывать эту прибыль.

Таким образом, ГК РФ, деля юридические лица на коммерческие и некоммерческие организации, а также определяя их через такие признаки, как цель приобретения прибыли и распределение ее между участниками, упускал из виду еще одну категорию юридических лиц: организации, у которых может не существовать цели извлечения прибыли от своей деятельности, поскольку они действуют в связи с необходимостью реализации государством одной из своих публичных функций. Но при этом, поскольку реализация этих функций (функции) осуществляется посредством гражданско-правовых средств, то в их деятельности может образовываться прибыль, и в этом случае она должна принадлежать государству. О недостаточности данной классификации также говорит Ю. О. Вербицкая: «Итак, два основных отличительных признака, указанных в российском законодательстве в качестве критериев отграничения некоммерческих организаций от коммерческих, как выяснилось, не позволяют провести четкий раздел между ними. Извлечение прибыли, равно как и распределение прибыли, есть признак, который в определенной степени может характеризовать и некоммерческую организацию, и организацию коммерческую; и порой отличить коммерческую организацию от некоммерческой можно лишь по организационно-правовой форме. Таким образом, можно констатировать отсутствие критериев, позволяющих однозначно классифицировать организации как коммерческие и некоммерческие»<sup>6</sup>. Аналогичное мнение находим у известного специалиста Н. В. Козловой: «...действующее законодательство далеко не всегда позволяет однозначно разделить юридические лица на коммер-

---

<sup>6</sup> Вербицкая Ю. О. О делении организации на коммерческие и некоммерческие // Корпорации и учреждения : сб. статей / отв. ред. М. А. Рожкова. М., 2007. URL: <http://civilista.org/article.php?id=1> (дата обращения: 15.01.2014).

ческие и некоммерческие. Более того, некоторые виды некоммерческих организаций все чаще создаются именно предпринимателями, так как их конструкции позволяют коммерсантам почти беспрепятственно осуществлять многие хозяйственные операции, но при этом минимизировать налогообложение своей деятельности»<sup>7</sup>.

Другой правовой проблемой в контексте юридических лиц особого статуса остается вопрос о правах учредителя юридического лица на учреждаемое юридическое лицо и его имущество. Гражданский кодекс РФ предложил трехзвенную классификацию такого рода отношений. Учредители (участники) юридического лица могут в соответствии со ст. 48 ГК РФ иметь: 1) обязательственные права в отношении этого юридического лица; 2) вещные права на его имущество (собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления); 3) вообще не иметь имущественных прав в отношении юридических лиц (общественные и религиозные организации, благотворительные и иные фонды, ассоциации и союзы). Юридические лица специального статуса и в этом случае не попадали под классификацию, предложенную ГК РФ.

Очевидно, что государство и юридическое лицо специального статуса были связаны необязательственными отношениями, поскольку юридические лица учреждались не в частноправовом порядке посредством подписания учредительного договора или иных частноправовых документов, а в публично-правовом посредством принятия соответствующего публичного акта государственной власти.

В то же время правовая связь государства и специального юридического лица не укладывалась и в предложенную ГК РФ классификацию видов вещных прав.

Наконец, эта правовая связь не попадала и в третью категорию – отсутствие имущественных прав в отношении юридических лиц. Акты о деятельности специальных субъектов, напротив, очень подробно регулировали имущественные отношения, которые складывались между государством и юридическим лицом особого статуса, в отличие от ГК РФ, регулируя не только объем имущественных прав, но и перечень возможных операций, которые они могли осуществлять в отношении своего имущества. Н. В. Козлова по данному вопросу указывает следующее: «Между тем с позиций современной науки данная классификация юридических лиц представляется не вполне корректной, поскольку не учитывает правовую природу взаимоотношений между юридическим лицом и его учредителями (участниками, членами)»<sup>8</sup>.

Пункт 1 ст. 48 ГК РФ устанавливает, что юридическое лицо может иметь имущество только в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении. Между тем у юридических лиц особого статуса к тому времени сложилось свое собственное отношение к имуществу,

---

<sup>7</sup> Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории : учеб. пособие. М., 2003. С. 242.

<sup>8</sup> Там же. С. 244.

которое не охватывалось схемами ГК РФ. Наиболее отточенная в юридическом смысле формула имущественных отношений сложилась у Банка России, остальные лица с особым статусом в той или иной мере повторяли ее, следуя той же логике, хотя в документах об их деятельности тексты норм выглядели по-разному. Фактически речь шла о следующей правовой формуле: государство наделяет Банк России имуществом, которое на праве собственности находится у Федерации, но за самим Банком России закрепляется полный титул собственника (права владения, пользования, распоряжения) по отношению к этому имуществу, т. е. возможность свободно им распоряжаться без соотнесения с Правительством РФ. Такая правовая конструкция остается в высшей степени противоречивой с точки зрения ГК РФ, но при этом совершенно необходима в исполнении целого ряда государственных функций.

В первую очередь это право собственности. Юридическую модель, которая оформляла и оформляет управление собственностью юридических лиц особого статуса, можно условно назвать «собственность в собственности». То есть, с одной стороны, их имущество находится в собственности Федерации, а с другой – оно находится также в фактической собственности и у самих лиц, т. е. у имущества существуют два собственника, один из которых сугубо номинальный (Федерация), а другой – реальный (лицо особого статуса). Между тем ГК РФ исходит из того, что у имущества не может быть двух собственников одновременно. Именно такой подход, по мнению Е. А. Суханова<sup>9</sup> и большинства других ученых, является правильным и соответствующим романо-германским правовым традициям. Так, Е. А. Суханов пишет, что теория ограниченных вещных прав успешно заменила в континентальной Европе феодальную идею земельной собственности, «расщепленной» между сюзереном и вассалом.

Далее очевидной проблем остаются и ограниченные вещные права. По мнению Е. А. Суханова, «право хозяйственного ведения и право оперативного управления составляют особую разновидность вещных прав, известную развитым правовым порядкам. Это – вещные права юридических лиц по хозяйственному и иному использованию имущества собственника, чаще всего публичного. Они призваны оформить имущественную базу для самостоятельного участия в гражданских правоотношениях юридических лиц – несобственников, что невозможно в обычном, классическом имущественном обороте»<sup>10</sup>.

Вспомним о видах управления имуществом и рассмотрим так называемое хозяйственное ведение. Владение имуществом на праве хозяйственного ведения ГК РФ предусматривает только для унитарных предприятий, что сразу ограничивает использование этого вещного права по отношению к уже существовавшим ранее юридическим лицам особого статуса. Но невозможность применения этой модели вещных отношений

---

<sup>9</sup> См.: Суханов Е. А. Гражданское право : в 2 т. / под ред. Е. А. Суханова. М., 2000. Т. 1. С. 41.

<sup>10</sup> Там же. С. 598.

скрывается не только в этом. Дело в том, что право хозяйственного ведения принципиально предполагает, что организация, которой недвижимое имущество принадлежит на этом праве, не имеет права продавать его, сдавать в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным образом распоряжаться им без согласия собственника. Само по себе это ограничение полномочий по распоряжению недвижимым имуществом не могло серьезно отразиться на оперативной деятельности юридического лица, но оно создавало неопределенность по вопросу о том, как унитарное предприятие будет распоряжаться иным имуществом, которое имеется у него, поскольку ГК РФ создал в этом вопросе двусмысленность, отнеся такое регулирование на уровень специального закона. Таким образом, право хозяйственного ведения, как оно сложилось в законодательстве, практически лишало предприятие возможности вести эффективную хозяйственную деятельность, а именно ради этого и создавались юридические лица особого статуса. Например, Банк России вынужден осуществлять многочисленные сделки в целях осуществления денежно-кредитной политики в очень высоком темпе, а необходимость получать разрешения на их осуществление у собственника имущества могла бы полностью парализовать его деятельность.

Оперативное управление имуществом предполагает также наличие строго определенных форм юридических лиц, которые могут его использовать, осуществляя юридическую связь с имуществом, – казенное предприятие и учреждение. Это вещное право в еще большей степени, чем право хозяйственного ведения, ограничивает возможности оперативной деятельности юридического лица, требуя согласовывать с собственником имущества практически каждый шаг в рамках осуществления своей хозяйственной деятельности. Соответственно, ни такие организационно-правовые формы, как казенное предприятия и учреждение, ни правовая связь их имущества с собственником не подходили к требованиям, которые хозяйственная практика предъявляла юридическим лицам особого статуса.

В целом следует помнить, что развитие юридических лиц особого правового статуса породило специальную форму вещного права, которая связывала учредителя и наделяемое имуществом юридическое лицо и не была предусмотрена ГК РФ. Эта форма предполагала, что формально имущество не находилось в собственности юридического лица, но фактически за ним закреплялась по закону (или фактически допускалась) вся полнота прав собственника. Поэтому с момента вступления в силу ч. 1 ГК РФ в правовой системе Российской Федерации сосуществуют две категории юридических лиц, одна из которых соответствует ГК РФ с точки зрения своей организационно-правовой формы и правовой связи с имуществом, а другая – нет.

Итак, в современном российском законодательстве при регулировании деятельности юридических лиц существует противоречивая ситуация. Так или иначе, но между органами власти и частноправовыми юри-

дическими лицами возникла еще одна категория лиц с особым правовым статусом, которая в этом специфическом статусе не «распознается» нормами гражданского законодательства о юридических лицах и, несмотря на верховенство ГК РФ в гражданских отношениях, успешно конкурирует с юридическими формами и нормами, постоянно доказывая свою жизнеспособность. Возможно, этому способствует целый ряд сугубо исторических обстоятельств, на которых нет смысла останавливаться, но главным из них является одно. Оно состоит в том, что юридическое лицо особого статуса в виде очень сложного комплекса правоотношений сложилось не субъективно, а как отражение реальных общественных потребностей, которые не могли быть удовлетворены гражданским законодательством ни до 1995 г., ни после этого момента.

В свое время в административный лексикон был введен сравнительно новый термин – юридическое лицо публичного права (и его аналог – корпорация публичного права). Отечественная юридическая наука использовала эти термины и ранее, но исключительно в качестве теоретического понятия в отличие от западной юриспруденции, которая использовала это понятие не только в научном обиходе, но и в качестве одного из институтов формального права: «С точки зрения характера и значения своей деятельности не только в теории, но и в законодательстве юридические лица буржуазного права делятся на: а) публичные и б) частные. Публичными юридическими лицами признаются государство, административно-территориальные образования, некоторые государственные учреждения и так называемые публично-правовые корпорации (например, адвокатура)»<sup>11</sup>. Впоследствии указанные термины стали использоваться как теоретически обоснованные понятия и в рамках российской законодательной деятельности. Привлечение общественного и профессионального внимания к явлению юридических лиц публичного права позволило сформулировать в первом приближении их основные типологические признаки в соотношении с ГК РФ.

По принятой в гражданском праве классификации вид деятельности, который осуществляют эти организации, не относится ни к коммерческой, ни к некоммерческой. Эта деятельность является публичной, осуществляется гражданско-правовыми средствами. Рассматриваемые организации учреждаются на основе особого вещного права, не отраженного в систематизации гражданского законодательства. Формальным признаком этих организаций является их учреждение на основе публичного акта государственного органа. Формальным способом разрешения существующих правовых несоответствий должно стать создание такой формы юридического лица, которое, с одной стороны, могло бы выполнять публичные функции, а с другой – подходило бы под классификацию ГК РФ. Еще в 2006 г. В. Е. Чиркин отмечал: «Видимо, назрела необходимость наряду с юридическими лицами частного права выделить особую группу

---

<sup>11</sup> Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 62–63.

юридических лиц публичного права»<sup>12</sup>. Эта точка зрения была наиболее распространенной, хотя и не единственной. Например, Г. Е. Авилов и Е. А. Суханов отмечали, что «конструкция юридического лица рождена потребностями имущественного (гражданского) оборота и представляет собой не межотраслевую, а гражданско-правовую категорию»<sup>13</sup>.

Конструировать новую форму коммерческой организации было бессмысленно, поскольку публично-правовые организации априори не могли создаваться с целью извлечения прибыли. Теоретически такая форма могла быть сконструирована в рамках модели некоммерческой организации, но этому мешал главный признак такого рода организаций, закрепленный в ГК РФ, – нераспределяемость прибыли среди учредителей юридического лица. Между тем, как указывалось выше, публичные лица, поскольку они уже оформились в законодательстве, не имели задачи зарабатывать прибыль, но она могла образовываться в их деятельности и тогда должна была принадлежать государству, что представлялось естественным для законодателя. Поэтому при конструировании новой формы юридического лица, для того чтобы оно могло исполнять публичные функции в качестве некоммерческой организации, его следовало лишить обязанности перечислять прибыль, если таковая образуется в его деятельности, в пользу Федерации. Первой попыткой решения данной проблемы стало создание новой организационно-правовой формы – государственной корпорации.

Е. О. Адарченко, например, в связи с этим писал следующее: «На самом деле госкорпорации, по нашему мнению, изначально и являлись юридическими лицами публичного права, статус которых до сих пор в современном законодательстве не нашел своего должного отражения»<sup>14</sup>.

Понятие государственной корпорации как вида юридического лица некоммерческой организации появилось в законодательстве РФ впервые с принятием Федерального закона от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»<sup>15</sup>, которым в этот закон была введена ст. 7.1. В то же время был принят федеральный закон, который легализовал первую государственную корпорацию – Агентство по реструктуризации кредитных организаций.

Всего в законодательную систему Российской Федерации были интегрированы следующие государственные корпорации, часть из которых уже перестала существовать:

1. «Росатом» – Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Чиркин В. Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал рос. права. 2006. № 5 (113). С. 101.

<sup>13</sup> Авилов Г. Е., Суханов Е. А. Юридические лица в современном российском гражданском праве // Вестник гражданского права. 2006. № 1, т. 6. С. 15.

<sup>14</sup> Адарченко Е. О. Государственные корпорации как вид юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1307> (дата обращения: 22.01.2014).

<sup>15</sup> Рос. газета. 1999. 14 июля.

<sup>16</sup> Там же. 2007. 5 дек.

2. «Ростехнологии» – Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»<sup>17</sup>.

3. «Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (ГК Олимпстрой)» – Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»<sup>18</sup>.

4. «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» – Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»<sup>19</sup>.

5. «Российская корпорация нанотехнологий» – Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»<sup>20</sup>. (Реорганизована на основании Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ<sup>21</sup>).

6. «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» – Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»<sup>22</sup>.

7. «Агентство по страхованию вкладов» – Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»<sup>23</sup>.

Юридическая концепция, которая легла в основу этой организационно-правовой формы, была подробно описана выше, а правовая модель состояла в следующем. Государственная корпорация создается Российской Федерацией, а ее цель деятельности и задачи определяются непосредственно федеральным законом, и они носят публичный характер. Закрепилось, что получение прибыли не является целью деятельности государственной корпорации. Российская Федерация наделяет корпорацию имуществом на праве собственности. Прибыль, возникающая в результате деятельности корпорации, направляется на осуществление ее задач, установленных законом. Государственная корпорация действует независимо от иных органов власти при осуществлении ей законодательно установленных целей, но при этом в вопросах своей компетенции она координирует свою деятельность с ними. Для осуществления оперативной деятельности государственная корпорация наделяется правом совершения определенных гражданско-правовых сделок. Управление корпорацией осуществляется органом, который формируется из представителей органов государственной власти, чем обеспечивается исполнение воли государства в деятельность этой организации. Эта модель, воплощенная в законодательстве, позволила, например, В. П. Мозолину утверждать

---

<sup>17</sup> Там же. 26 нояб.

<sup>18</sup> Там же. 3 нояб.

<sup>19</sup> Там же. 27 июля.

<sup>20</sup> Там же. 25 июля.

<sup>21</sup> Там же. 2010. 30 июля.

<sup>22</sup> Там же. 2007. 24 мая.

<sup>23</sup> Там же. 2003. 27 дек.

следующее: «Государственные корпорации (компании) в их современном виде, предусмотренном законодательством, выполняют публично-правовые функции параллельно с функциями частноправового характера»<sup>24</sup>.

Созданная модель в некоторых существенных аспектах отличалась от той модели публично-правового лица, которая сформировалась к 1999 г.

Главным отличительным признаком новой организационно-правовой формы государственной корпорации, которая доктринально должна рассматриваться в качестве разновидности публично-правового лица, от существовавших ранее, до 1999 г., является то, что это юридическое лицо наделялось имуществом со стороны государства с переходом его в собственность юридического лица. То есть та двойственность, которая имела место в модели, воплощенной в имущественном статусе Банка России, была, наконец, решительно преодолена. Имущественное состояние «собственность в собственности» как особый вид вещного права было приведено к более традиционному пониманию «имущество в собственности». Этот шаг позволил снять большую часть вопросов относительно организационно-правовой формы публичных лиц, возникавших в том числе и в государственных органах. Однако в доктрине вопрос о праве собственности государственных корпораций остается дискуссионным до настоящего времени. По этому поводу В. В. Бондаренко указывает: «Наиболее взвешенной с позиции доктрины представляет собой концепция объяснения природы права собственности государственных корпораций на основе разделенной (сложно-структурной) модели права собственности. Так, в частности, В. П. Мозолин, являясь сторонником такой модели, придерживается позиции того, что в данном случае сосуществуют два вида права собственности в отношении одного и того же государственного имущества – Российской Федерации и государственной корпорации, – которые находятся между собой в состоянии юридико-генетической связи и взаимодействия в составе единой субъектной структуры права собственности. В период существования государственной корпорации право Российской Федерации на переданное ей государственное имущество приостанавливается, однако восстанавливается впоследствии»<sup>25</sup>.

Вместе с тем прибыль, которая возникает в деятельности госкорпораций, в соответствии с законодательными нормами должна была направляться не в госбюджет, как это, например, традиционно закреплялось для публичных лиц, а для достижения целей деятельности самой корпорации, как это и предусматривается для некоммерческих организаций в целом.

Таким образом, в законодательном плане была завершена эволюция представлений о юридических лицах публичного права. Результатом этого движения стала форма государственной корпорации, которая в

---

<sup>24</sup> Мозолин В. П. Государственная корпорация vs. Акционерное общество // Журнал рос. права. 2010. № 6. С. 21.

<sup>25</sup> Бондаренко В. В. Публично-правовой статус государственных корпораций // Правовое поле современной экономики. 2012. № 12. С. 112.

имущественном плане была совершенно независима от государства, не была обязана ему ничем после формального получения от него собственности. Связь с государством, его публичными функциями и вытекающими из них целями и задачами самой корпорации осуществлялась исключительно через систему органов управления. С одной стороны, это было положительным моментом, поскольку государственные органы не докучали мелочной опекой и не влияли на оперативную деятельность корпораций, а с другой – отсутствие контроля за использованием государственного имущества позволило противникам этой организационно-правовой формы говорить о неэффективности самой правовой формы. Именно с этими проблемами связаны сегодняшние представления о юридической сущности лиц публичного права в российском праве. Именно поэтому предстоит еще много сделать для снятия противоречий в современном законодательстве и появления в ближайшем будущем новых законов и подзаконных актов, регулирующих деятельность публично-правовых компаний и государственных корпораций.

*Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева*

*Сафонов М. С., научный руководитель  
приоритетных проектов и программ  
E-mail: msafonov@hotmail.com*

*Orel State University named after  
I. S. Turgenev*

*Safonov M. S., Scientific Director of the  
Priority Projects and Programms  
E-mail: msafonov@hotmail.com*

«ОСТРЫЕ УГЛЫ» КАССАЦИОННОГО ПРОИЗВОДСТВА  
В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

И. Н. Балашова, Н. А. Батурина

*Саратовская государственная юридическая академия*

Поступила в редакцию 24 октября 2017 г.

**Аннотация:** рассматриваются вопросы пересмотра судебных постановлений, вступивших в законную силу. Отмечается необходимость минимизировать негативные последствия единоличного изучения кассационных жалоб. Обращается внимание на то, что обязательность указаний суда кассационной инстанции противоречит принципу независимости судей, суть которого выражена в подчинении их только закону. Предлагается исключить механизмы воздействия на судью, вновь рассматривающего дело, посредством установления запрета на дачу обязательных указаний судом кассационной инстанции нижестоящему суду.

**Ключевые слова:** гражданское судопроизводство, суд, судебное решение, кассационная жалоба, пересмотр судебных постановлений.

**Abstract:** the article considers the issues of revision of court decisions entered into force. It is noted the need to minimize the negative consequences of single examination of cassation complaints. Attention is drawn to the fact that the compulsory nature of the instructions of the court of cassation instance contradicts the principle of the independence of judges, the essence of which is expressed in submission to the law only. It is proposed to exclude the mechanisms of influence on the judge re-examining the case, by imposing a ban on giving obligatory instructions by the court of cassation instance to the lower court.

**Key words:** civil legal proceedings, court, judicial decision, cassation appeal, revision of judicial decisions.

В настоящее время, в период постоянного обновления правовой системы, важным направлением судебной реформы должно являться повышение эффективности правосудия по гражданским делам, которое находится в зависимости от безошибочной деятельности всех звеньев судебной системы, на всех этапах, включая пересмотр судебных постановлений по гражданским делам, которые вступили в законную силу.

Кассационный порядок пересмотра судебных постановлений, вступивших в законную силу, как отмечает Верховный Суд РФ, предназначен для исправления существенных нарушений норм материального права или норм процессуального права, допущенных судами в ходе предшествующего разбирательства дела и повлиявших на исход дела и без устранения которых невозможно восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защищаемых законом публичных интересов. При рассмотрении кассационной жалобы (представления) суд кассационной инстанции проверяет только законность судеб-

ных постановлений, т. е. правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права<sup>1</sup>.

К сожалению, следует констатировать, что сегодня производство в суде кассационной инстанции не выполняет в полной мере обозначенное Верховным Судом РФ предназначение. Во многом этому препятствуют недостатки правового регулирования порядка кассационного обжалования.

В соответствии с действующим гражданским процессуальным законодательством после поступления кассационной жалобы (представления прокурора) в суд кассационной инстанции она подлежит изучению одним из судей суда кассационной инстанции на предмет наличия или отсутствия оснований для пересмотра судебного постановления в кассационном порядке, предусмотренных ст. 387 ГПК РФ. По результатам изучения жалобы (представления) судья выносит определение об отказе в передаче кассационной жалобы (представления) для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции либо о передаче жалобы (представления) с делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции (ч. 2 ст. 381 ГПК РФ). Действия судьи с момента получения жалобы (представления) до вынесения им определения о передаче жалобы или об отказе в передаче жалобы на рассмотрение в судебном заседании суда кассационной инстанции составляют предварительную процедуру («фильтрации») в суде кассационной инстанции.

В судебной практике процедура предварительного изучения жалоб (представлений) рассматривается в качестве средства обеспечения правовой определенности и стабильности судебных решений, вступивших в законную силу<sup>2</sup>. Однако в доктрине процессуального права высказывается мнение о том, что закрепленная в ГПК РФ модель предварительного изучения жалобы не способна эффективно обеспечить судебную защиту прав и охраняемых законом интересов.

В частности, отдельные ученые в качестве недостатка процедуры «фильтрации» называют единоличное изучение жалоб и решение судьей вопроса о возможности рассмотрения жалобы судом кассационной инстанции. В связи с этим предлагают воспользоваться зарубежным опытом и законодательно закрепить коллегиальное решение вопроса о наличии оснований для передачи дела в суд кассационной инстанции для рассмотрения по существу<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 29 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 2.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности 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 акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 № 2-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Курнас М. В. О соответствии предложенной законодателем процедуры доступа в суд надзорной инстанции международно-правовым и конституционным

По замечанию А. Киселева, предоставление полномочий по передаче жалобы на рассмотрение в судебном заседании суда кассационной инстанции одному судье не всегда эффективно, поскольку нередко судья, которому на изучение передана жалоба, «оглядывается на мнение президиума (Судебной коллегии) и просто боится передать жалобу с неопределенной судьбой». Судья может также настолько увлечься фабулой дела, что совсем забудет о праве и рискует восполнить правовой пробел, на который ему укажет заявитель. Либо настолько проявит антипатию к заявителю, что не увидит очевидного нарушения закона<sup>4</sup>.

В целом, разделяя мнения ученых о том, что единоличное изучение кассационных жалоб не всегда эффективно, тем не менее, считаем, что предварительное изучение жалоб нецелесообразно передавать в компетенцию коллегии судей, поскольку это неизбежно повлечет за собой затягивание процедуры изучения жалобы. На наш взгляд, более правильно минимизировать негативные последствия единоличного изучения кассационных жалоб. Так, в качестве одного из последствий единоличного изучения жалобы выступает то, что нередко судья, изучавший жалобу и вынесший определение о передаче кассационной жалобы (представления) для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, при рассмотрении дела в кассационной инстанции выступает в роли судьи-докладчика. С одной стороны, это оправдано, поскольку именно этот судья наилучшим образом подготовлен к судебному заседанию и как никто другой может подробно изложить обстоятельства дела, содержание вынесенных по рассматриваемому делу судебных постановлений, доводы кассационной жалобы (представления). С другой стороны, судья, изучивший жалобу и материалы дела, при рассмотрении дела в суде кассационной инстанции может доминировать, оказывать давление на других членов коллегии<sup>5</sup>. При этом преобладающее положение судьи, изучившего жалобу, вполне закономерно, поскольку незнание материалов гражданского дела остальными членами коллегиального состава суда не позволяет критически оценить выводы судьи-докладчика и заставляет соглашаться со всеми его предложениями.

Доминантное положение судьи-докладчика подтверждается тем, что ситуации, когда судьи, входящие в состав коллегии, не соглашаются с мнением судьи-докладчика о наличии оснований для отмены либо изменения судебного постановления, возникают весьма редко. Так, из 100 изученных кассационных определений, размещенных на официальном сайте Верховного Суда РФ, встретилось всего два определения об отказе в удовлетворении кассационной жалобы. Более того, принимаемые судом

---

принципам судопроизводства // Международное публичное и частное право. 2011. № 3. С. 8–14.

<sup>4</sup> См.: Киселев А. Система судов общей юрисдикции : рассматривается кассационная жалоба. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Быков В. М. Производство в суде кассационной инстанции по новому закону : научный комментарий // Налоги. 2011. № 6. С. 19.

кассационной инстанции судебные постановления по своему содержанию часто идентичны определению судьи о передаче жалобы (представления) для рассмотрения по существу в суд кассационной инстанции.

В отличие от ГПК РФ уголовно-процессуальное законодательство РФ содержит норму о том, что судья, вынесший постановление о передаче кассационной жалобы (представления) с уголовным делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, не вправе участвовать в рассмотрении данного уголовного дела (ч. 3 ст. 401.13 УПК РФ). Полагаем, что ГПК РФ также нуждается в аналогичной норме. Кроме того, в целях повышения эффективности кассационной инстанции считаем, что в ГПК РФ необходимо предусмотреть норму, которая обязывала бы всех судей, входящих в состав коллегии, до судебного заседания изучать материалы гражданского дела, подлежащего рассмотрению.

В юридической литературе достаточно много критических замечаний высказывается относительно положения ч. 3 ст. 381 ГПК РФ, согласно которой если кассационная жалоба была подана в Верховный Суд РФ, то Председатель Верховного Суда РФ, его заместитель вправе не согласиться с определением судьи Верховного Суда РФ об отказе в передаче кассационной жалобы (представления) для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции и вынести определение о его отмене и передаче кассационной жалобы (представления) с делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции. По справедливому замечанию И. В. Рехтиной, положение ч. 3 ст. 381 ГПК РФ усложняет и без того нагроможденную процедуру проверки жалоб и противоречит требованиям Европейской конвенции: принципу правовой определенности и критерию эффективного средства правовой защиты<sup>6</sup>.

Анализ ГПК РФ позволяет сделать вывод, что изучение жалобы Председателем Верховного Суда РФ или его заместителем фактически проходит за рамками процессуальной формы. Так, во-первых, ГПК РФ не определяет перечень оснований, по которым Председатель Верховного Суда РФ (его заместитель) может не согласиться с мнением судьи, вынесшим «отказное» определение. Во-вторых, законодатель не устанавливает необходимо ли заинтересованным лицам обращаться к Председателю Верховного Суда РФ с заявлением о проверке определения об отказе в передаче кассационной жалобы на рассмотрение кассационной инстанции либо Председатель сам производит контроль вынесенных определений. Несмотря на то, что Верховный Суд, отвечая на вопросы граждан на своем официальном сайте, указал, что обращение в порядке ч. 3 ст. 381 ГПК РФ осуществляется в форме кассационной жалобы, которая оформляется в соответствии с требованиями, установленными ст. 378 ГПК РФ и

---

<sup>6</sup> См.: Рехтина И. В. Изменения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в области обжалования судебных постановлений // Юрист. 2011. № 9. С. 10.

подается в срок, установленный ч. 2 ст. 376 ГПК РФ<sup>7</sup>, не вызывает сомнений, что данный вопрос требует законодательного регулирования.

Особо хотелось бы обратить внимание на закрепленное в ч. 3 ст. 390 ГПК РФ полномочие суда кассационной инстанции давать указание нижестоящему суду, вновь рассматривающему дело, о толковании закона. Причем такое толкование для суда, вновь рассматривающего дела, является обязательным.

По своей сути толкование правовых норм представляет собой сложный волевой процесс, целью которого является установление максимально точного смысла предписания, заключенного в норме права, и последующее его обнародование. Этот процесс включает в себя два этапа: на первом этапе толкующим субъектом (интерпретатором) вначале уясняется содержание правовой нормы и выбирается решение по дальнейшим действиям; второй этап составляет деятельность по разъяснению смысла и содержания правового предписания для всех заинтересованных лиц в целях установления одинакового понимания и применения<sup>8</sup>.

Толкование правовых норм, подлежащих применению при рассмотрении и разрешении конкретных дел, производится судом соответствующей инстанции. Правила, сформулированные вследствие такого толкования, излагаются в мотивировочной части судебного постановления, демонстрируя достигнутую судом по делу правовую позицию, т. е. позицию, которую суд занял при толковании применяемых им по делу юридических норм<sup>9</sup>.

Толкование закона судом кассационной инстанции представляет собой казуальное толкование, которое является разновидностью официального, не имеющего общеобязательный характер, а сводится лишь к толкованию правовой нормы с учетом ее применения к индивидуальной ситуации.

Как видно, ГПК РФ придает указаниям суда кассационной инстанции обязательный характер, но их обязательность распространена только на конкретное дело, по которому они были сформулированы. Представляется, что такие указания суда кассационной инстанции предотвращают повторение возникновения судебных ошибок при новом рассмотрении гражданских дел и обеспечивают их правильное разрешение.

Конечно, невыполнение указаний суда кассационной инстанции не является самостоятельным основанием к отмене судебного решения, однако в случае, если суд, рассматривающий дело повторно, не выполнил указания суда кассационной инстанции о толковании закона, то оно

---

<sup>7</sup> См.: Обращение в Верховный Суд Российской Федерации. Обжалование в Верховный Суд Российской Федерации вступивших в законную силу судебных постановлений, вынесенных в порядке гражданского судопроизводства. URL: <http://www.vsrfr.ru/> (дата обращения: 07.01.2014).

<sup>8</sup> См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 1995. С. 365, 368.

<sup>9</sup> См.: Груднев В. В. Проблемы судебного толкования права в России // Рос. судья. 2008. № 5. С. 38.

опять подлежит отмене, так как осталась неустранимой судебная ошибка при рассмотрении дела вновь.

Законодателем не установлено каких-либо ограничений по применению данного правила, что значительно расширяет судам кассационной инстанции полномочия, тем самым ограничивая нижестоящие суды в самостоятельности решения, которое принимается по делу в случае повторного рассмотрения. На практике указанная норма толкуется с позиции, что любые предписания суда кассационной инстанции, в которых содержатся определения о направлении дела на новое рассмотрение, должны рассматриваться в качестве обязательных для суда, рассматривающего вновь дело.

Несмотря на вполне объяснимую цель, т. е. правильное единообразное толкование права, обязательность указаний суда кассационной инстанции противоречит принципу независимости судей, суть которого выражена в подчинении их только закону.

Анализ совокупности всех составляющих элементов позволяет согласиться с высказыванием, что под принципом независимости судей и подчинения их только закону в гражданском судопроизводстве следует понимать независимое ни от кого положение судей (суда), обусловленное их подчинением только закону, обеспеченное системой правовых гарантий, характеризующих правовой статус суда в судебном процессе и среди государственных органов<sup>10</sup>.

Наличие принципа независимости является гарантией беспристрастного осуществления правосудия, заключающейся в подчинении судей всех инстанций только закону.

Рассматривая гражданское дело, судья должен руководствоваться требованиями закона, а при принятии решения действовать исходя из своего внутреннего убеждения, сформированного на основе результатов полного и всестороннего исследования всех обстоятельств дела, включая выводы, с которыми не согласились стороны. При этом мнения и предложения сторон не являются обязательными для суда.

Как пишет Г. Л. Осокина, обязательность толкования закона, подлежащего применению нижестоящим судом при новом рассмотрении дела, есть не что иное, как предрешение вышестоящим судом вопроса о том, какое постановление должно быть принято нижестоящим судом<sup>11</sup>.

Так, если обязательным является толкование закона судом кассационной инстанции, то суд, который вновь рассматривает дело, не вправе выбрать иной «путь» разрешения дела, так как игнорирование таких указаний приведет к последующей отмене судебного акта.

В случае если нижестоящий суд приходит к выводу при новом рассмотрении дела об ошибочности в толковании правовой нормы, осуществ-

---

<sup>10</sup> См.: *Кайгородов В. Д.* Принцип независимости судей и подчинения их только закону в советском гражданском процессуальном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1975. С. 7.

<sup>11</sup> См.: *Осокина Г. Л.* Гражданский процесс. Особенная часть : учебник. М., 2007. С. 716.

вленном вышестоящим судом, он все же не имеет права применить другую, правильную, по его мнению, норму права.

Как известно, процессуальной гарантией принципа независимости судей выступает самостоятельность при принятии ими решений. Положение об обязательности указаний суда кассационной инстанции по толкованию закона для суда, который вновь рассматривает дело, закрепленное в ГПК РФ, означает признание того, что конкретное установление точного смысла правовой нормы в определении суда кассационной инстанции есть прецедент, а это уже наделение вышестоящего суда правом нормотворческой деятельности. Толкование закона является одним из моментов его применения, и если вышестоящий суд не имеет права предрешать вопрос о содержании решения, то он не может предрешать и истолкование закона. Разумный смысл толкования закона по конкретному делу заключается не в прямом давлении, а в том, чтобы, не ограничивая независимости суда нижестоящей инстанции, консультативно помочь ему самому правильно осмыслить содержание определенной юридической нормы<sup>12</sup>.

Таким образом, видится целесообразным исключить законодательные механизмы воздействия на судью, вновь рассматривающего дело, посредством установления запрета на дачу обязательных указаний судом кассационной инстанции нижестоящему суду.

---

<sup>12</sup> См.: Гражданский процесс : учебник / под ред. В. В. Яркова. М., 2000. С. 423.

*Саратовская государственная юридическая академия*

*Балашова И. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса*

*E-mail: balashova.nasta@yandex.ru*

*Тел.: 8(8452) 29-91-08*

*Батурина Н. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса*

*E-mail: nataljabtrn@rambler.ru*

*Тел.: 8(8452) 29-91-08*

*Saratov State Law Academy*

*Balashova I. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Process Department*

*E-mail: balashova.nasta@yandex.ru*

*Tel.: 8(8452) 29-91-08*

*Baturina N. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Process Department*

*E-mail: nataljabtrn@rambler.ru*

*Tel.: 8(8452) 29-91-08*

УДК 342.924

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДИСКРЕЦИЯ И ПРИНЦИП РАЗУМНОСТИ (ЧАСТЬ 1: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)

О. Н. Шерстобоев

*Новосибирский государственный университет экономики и управления*

Поступила в редакцию 23 августа 2017 г.

**Аннотация:** в статье проводится сравнительно-правовое исследование соотношения административной дискреции и принципа разумности, анализируются научные и практические подходы Великобритании, Германии, России, делаются выводы о возможной имплементации принципов некоторых административных процедур в российскую систему административного права.

**Ключевые слова:** административная дискреция, принцип разумности, акты государственного управления, административные процедуры, сравнительное административное право.

**Abstract:** the article is devoted to relation between administrative discretion and principle of reasonableness in the light comparative research; it analyzes scientific and practice ways of UK, Germany, Russia; as a result, a conclusion is do about the possibility of implementing certain administrative procedures in administrative law system of Russia. The first part of this article is dedicated to foreign experience.

**Key words:** administrative discretion, principle of reasonableness, administrative acts, administrative procedures, comparative administrative law.

Начать следует с известного утверждения: человеческая деятельность разумна. Тем более оно справедливо для сфер публичного управления и правового регулирования. О разумности в управлении говорили еще в античные времена<sup>1</sup>. Разумность права также не оспаривалась и со временем превратилась в основополагающий принцип, на который опирались основоположники основных доктрин правопонимания, сторонники как естественно-правовых взглядов<sup>2</sup>, так и разнообразных ответвлений по-

---

<sup>1</sup> В частности, об этом неоднократно высказывался Аристотель : «Первое (властвующее начало. – О. Ш.) благодаря своим умственным способностям способно к предвидению, и потому оно уже по природе своей существо властвующее и господствующее...»; «...разум властвует над телом, как государственный муж...» (Аристотель. Политика. М., 2010. С. 23, 29).

<sup>2</sup> «Но так как человеческая свобода тем больше, чем больше человек может руководствоваться разумом и умерять влечения... разум учит блюсти благочестие и хранить душевное спокойствие и доброжелательность (что возможно лишь в государстве) и так как, кроме того, народ не может быть руководим как бы единым духом (как это возможно в государстве), если он не имеет права, установленного по предписанию разума...» (Спиноза Б. Политический трактат, в котором показывается, каким образом должно быть устроено общество там, где имеет место монархическое правление, а равно и там, где правят знатные, дабы оно не впало

зитивизма. Достаточно вспомнить известную сентенцию Г. Гегеля: «Что разумно, то действительно; и что действительно, то разумно»<sup>3</sup>. Не вдаваясь в философско-правовые изыскания, отметим, что управление всегда стремится к достижению своих целей, подчиняется определенной логике, т. е. оно разумно. Даже дерационализация управленческого акта при его исполнении, а может быть и принятии не умаляет основного тезиса. Напротив, юридическая оценка такого акта предполагает проверку его соответствия первоначальным целям, представляющим собой разумный ориентир, воплощенный в источниках права. Если разумность «связанной администрации»<sup>4</sup> объясняется точным исполнением нормативных предписаний, то с решениями, принятыми в порядке усмотрения, все обстоит несколько сложнее. Их рациональность, прежде всего, раскрывается в ответах на вопросы: почему такие акты были приняты; на что они направлены и какие цели преследуют; следуют ли они логике правовой системы?

Не случайно, по словам А. Ф. Евтихиева, первое серьезное обоснование административной дискреции, относившееся к XVIII – началу XIX в., во «Франции и Германии считалось деятельностью государства, основывающейся не на законе, а на благоразумном усмотрении (“pro prudenti imperanti um arbitrio”)<sup>5</sup>. Об этом также писал Р. Гнейст, характеризуя административные действия, «которые нельзя определить по точным признакам, но надо обсуждать *in concreto* по поводу и мере» властного воздействия. Такая дискреция основывается на «относительных предположениях и мероопределениях, которые должны быть определены не столько логическим истолкованием, сколько из эмпирического сравнения аналогичных случаев исполнительными органами, принимая во внимание конкретные отношения места, времени, личности исполнителей»<sup>6</sup>. Необходимость таких актов Р. Гнейст выводил из общего блага, которому администрация должна подчиняться, а также из становления абсолютистского полицейского государства, вынужденного преодолевать прежние феодальные порядки и обычаи. Возможность усмотрения обуславливалась наличием профессиональных чиновников, противостоявших прежним властным институтам<sup>7</sup>.

в тиранию, и дабы мир и свобода граждан оставались ненарушаемыми // Спиноза Б. Сочинения. СПб., 2006. Т. 2. С. 258). «Естественное состояние имеет закон природы, которым оно управляется и который обязателен для каждого; и разум, который является этим законом...» (*Локк Дж. Два трактата о правлении* / пер. с англ.; ред. и сост., автор вступ. ст. и примеч. А. Л. Субботин. М., 2009. С. 218).

<sup>3</sup> *Гегель Г. Философия права* / пер. с нем. Б. Г. Столшнера; вступ. ст. В. С. Соловьева; примеч. В. С. Нерсесенца. М., 2007. С. 41.

<sup>4</sup> Понятие «связанная администрация» встречается в работах Д. Н. Бахраха. (см.: *Бахрах Д. Н. Административное право России*. М., 2000. С. 278).

<sup>5</sup> *Евтихиев А. Ф. Усмотрение (das freie ermesen) администрации* // Журнал Министерства юстиции. 1910. № 5. С. 78.

<sup>6</sup> *Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии*. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1896. С. 126.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 107, 110, 114, 125–129 и др.

Можно предположить, что такой подход был тесно переплетен с идеями эпохи Просвещения, противопоставлявшими феодальной управленческой волюнтарности корпус современных образованных чиновников, понимающих публичные интересы и способных воплотить его в своих актах гораздо лучше, чем любые иные представители общества. Сейчас разумность остается одним из общих начал государственного управления, но она воспринимается как часть разветвленной системы принципов, часто встраивается в систему более сложных правовых конструкций. Наибольшую самостоятельность разумность сохранила в системе стран общего права, что отчасти объясняется историческими традициями, а также значительной ролью судебной практики и юридической доктрины. Самым известным британским примером соотношения разумности и административной дискреции является тест (принцип) Веднесбери. Он был сформулирован в 1947 г. лордом В. А. Грином (W. A. Greene)<sup>8</sup>.

Собственник кинотеатра обжаловал акт муниципальных властей, лицензировавших право осуществлять кинопоказы по воскресеньям. Местный орган руководствовался нормами закона о воскресных развлечениях 1932 г., предоставлявшими дискреционную возможность при выдаче лицензии устанавливать дополнительные ограничения<sup>9</sup>. В данном случае орган счел необходимым запретить доступ в кинотеатры детям в возрасте до 15 лет, неважно «в сопровождении взрослого или нет». Заявитель усмотрел в действиях властного субъекта превышение полномочий (*ultra vires*), оспорив введенное ограничение. В решении суда прозвучали основные для британского права постулаты о пределах административной дискреции, названные впоследствии тестом (принципом) Веднесбери. Лорд Грин сослался на прецедент, сформулированный в деле об увольнении рыжеволосой учительницы, в котором был использован тест разумного человека. Иными словами, если абсурдность требования очевидна и ни один человек, находящийся в здравом уме, никогда не поступил бы так, как оно предписывает, то оно не подлежит исполнению по причине неразумности<sup>10</sup>. Позицию суда в деле об увольнении сконструировал лорд В. Диплок (W. J. K. Diplock). Поэтому в литературе принцип неразумности (*unreasonable principle*), опирающийся на тест Веднесбери, иногда именуется принципом лордов Диплока / Грина<sup>11</sup>. Его вербальная формула гласит: несмотря на то что орган остался в пределах своей ком-

<sup>8</sup> *Associated Provincial Houses v. Wednesbury Corporation* [1947] APP.L.R. 11/10. URL: <http://www.nadr.co.uk/articles/published/ArbitrationOlderReports/Wednesbury%201947.pdf> (дата обращения: 12.06.2017).

<sup>9</sup> *Sunday Entertainments Act [1(1)] 1932*. URL: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1932/51/pdfs/ukpga\\_19320051\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1932/51/pdfs/ukpga_19320051_en.pdf) (дата обращения: 12.06.2017).

<sup>10</sup> В п. 6 решения по делу Веднесбери имеется ссылка на дело *Short v. Poole Corporation* (1926), в котором данный прецедент был использован в аргументации лорда Уоррингтона (Lord Justice Warrington).

<sup>11</sup> См.: *Craig P. Proportionality, Rationality and Review // New Zealand Law Review*. 2010. Issue 2. P. 274.

петенции, он, тем не менее, пришел к выводу настолько неразумному, что ни один разумный орган не смог бы прийти к нему<sup>12</sup>.

Согласно принципу неразумности от суда требуется установить дискреционную возможность органа, а затем определить разумность акта публичного управления или его отдельных положений. Неразумность предопределяет противоправность акта в целом или в части. При этом дискреция допускается лишь после определения ее пределов. Выясняется, не закрепил ли законодатель вопросы, которые орган, руководствуясь усмотрением, обязан учесть или, напротив, избежать. Данные вопросы разрешаются с учетом легитимной цели, воплощающей разумную идею законодателя, политику органа, опирающуюся на прошлое правоприменение. Так, в деле Веднесбери легитимная цель ограничений заключалась в обеспечении «благополучия», «физического и морального здоровья» детей<sup>13</sup>. В другом деле лорд Диплок перефразировал тест, смягчив формулировки лорда Грина, назвав обновленный вариант тестом на иррациональность (*test of irrationality*). Здесь неразумный акт характеризовался как «решение, которое настолько вопиюще возмутительно в полном пренебрежении логикой или общепринятыми моральными стандартами...»<sup>14</sup>.

Суть в том, что орган, даже обладая дискреционными полномочиями, не должен реализовывать их «произвольно», руководствуясь собственными «капризами»<sup>15</sup>. Процедура принятия административного акта опирается на информацию, имеющуюся в распоряжении компетентного органа и отсутствующую у законодателя. В противном случае последний смог бы самостоятельно формулировать то, что вынужден делегировать в область усмотрения исполнительных органов. Такая аксиома часто обосновывается ссылкой на теорию ограниченной рациональности Г. Саймона (H. Simon), согласно которой лицам, принимающим управленческие решения, следует сузить выбор и фокусироваться на вещах, требующих внимания в данный момент<sup>16</sup>. Именно в этом и проявляется интеллектуальный потенциал управомоченного субъекта, а его дискреционное поведение, подчиняясь правилам логики, становится разумным и, следовательно, проверяемым. Так, по свидетельству К. Харлоу (C. Harlow) и Р. Рэвлингса (R. Rawlings), первая часть теста Веднесбери заставляет принимающего решение аккумулировать свои доказательства, оценивая все относимое к делу и исключая весь нерелевантный материал<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> *Associated Provincial Houses v. Wednesbury Corporation* [1947] APP.L.R. 11/10 [12].

<sup>13</sup> *Ibid* [7].

<sup>14</sup> *Bradly A. W., Ewing K. D., Knight C. J. S. Constitutional and Administrative Law*. Sixtieth edition. Person Education Limited, 2005. P. 643–644.

<sup>15</sup> См.: *Harlow C., Rawlings R. Law and Administration*. Third Edition. Cambridge University Press, 2009. P. 105.

<sup>16</sup> См.: *Ibid*. P. 105.

<sup>17</sup> См.: *Ibid*. P. 106.

Тест Веднесбери до сих пор востребован<sup>18</sup>, но со временем проявились различные варианты, определяющие его содержание. Также существует довольно обстоятельная его критика. Уместно, не вдаваясь во все подробности, рассмотреть современный подход к соотношению разумности и административной дискреции по Веднесбери. Принцип неразумности сохраняется в строгом смысле, как он был сформулирован изначально, имеется также его более широкая трактовка. Критики, а их довольно много, отмечают незначительное практическое значение всех его вариантов. Так, П. Кэйн (P. Cane) обращает внимание на субъективность критериев теста, которые не дают четких ориентиров, позволяющих объективно определить интенсивность проверки акта исполнительного органа, а значит и пределов административного усмотрения. Аргументация по Веднесбери, как он полагает, не предоставляет возможности проверить разумность дискреционных актов, принятых на основании оценочных понятий, например если министр «имеет основания полагать» или «удовлетворяет» и прочее. Возникают вопросы, проверять ли такие действия, опираясь на мнение осуществившего их субъекта, или использовать иной более объективный тест<sup>19</sup>?

П. Крейг (P. Craig), последовательный и яркий критик идей Веднесбери, доказывает их почти полную безрезультативность в деле обеспечения прав невластных участников по отношению к публичным органам: «Мы живем в реальном мире и последствия любого теста должны быть оценены в отношении реальных ситуаций, а не в гипотетических примерах...». Это связано со слишком жестким условием признания акта неразумным. По этой причине в строгом варианте подобное решение вряд ли возможно, поскольку сложно представить, чтобы властный субъект преследовал крайне нерациональную, до степени «временного помешательства»,

<sup>18</sup> Например, в деле *Youssef (Appellant) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (Respondent)* (2016) UKSC 3 Верховный суд Соединенного Королевства не согласился с доводами заявителя, который оспаривал применение к нему критериев теста Веднесбери (заявитель был включен в санкционный список, поскольку имелись «разумные основания подозревать») нижестоящими судами. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2014-0028-press-summary.pdf> (дата обращения: 23.06.2017). В деле *R (on the application of Nouazli) (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent)* [2016] UKSC 16 иностранный гражданин оспаривал свое задержание, ссылаясь на неприменение к нему принципа Веднесбери и непропорциональность примененной к нему меры принуждения. Толкованию подлежала следующая норма: если имеются разумные основания подозревать, что субъект является лицом, которое может быть удалено из Соединенного Королевства согласно пункту 19 (3) (b) Иммиграционных правил (Европейской экономической зоны) 2006 г., это лицо может быть задержано на основании решения сотрудника иммиграционной службы до принятия решения о том, следует ли лицо удалить в соответствии с этим постановлением... URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2014-0139-judgment.pdf> (дата обращения: 23.06.2017).

<sup>19</sup> См.: *Cane P. Administrative Law. Fifth Edition. Oxford University Press, 2011. P. 188–189.*

цель. В итоге строгие границы теста часто расширяются. В этой ситуации от субъекта, руководствующегося усмотрением, требуется простое следование законам логики<sup>20</sup>. Хотя такой подход увеличивает вероятность признания акта неразумным, но его пересмотр по-прежнему остается в зоне субъективного восприятия<sup>21</sup>. Например, в некоторых делах точный язык надзора с учетом разумности модифицируется, позволяя расширить границы проверки актов, но непоследовательность формулировок по-прежнему сохраняется<sup>22</sup>.

Споры о тесте Веднесбери демонстрируют как устойчивость принципа, определяющего разумность административных актов, так и его недостатки. В таких условиях разумность не должна выступать единственным критерием, устанавливающим пределы административной дискреции, но и отказываться от нее нецелесообразно. Представляется, что в узком (наиболее строгом) смысле она может быть востребована в любой правовой системе. Действительно, если акт управления настолько абсурден и алогичен, что практически невозможен, но по каким-то причинам принят, то его ничтожность бесспорна. Такие случаи крайне редки, но иногда вполне реальны. При их возникновении проверка акта может ограничиться установлением соответствия его содержания и легитимной цели. В определенном смысле, перед нами первоначальный уровень пределов административной дискреции – содержание разумного акта соответствует публично значимой цели. Не случайно оценка разумности присутствует и в практике континентальных стран, но здесь она менее выражена, чем в системе общего права и соизмеряется с дополнительными конструкциями, направленными на ограничение усмотрения властных субъектов административного права.

Часто разумность используется в силу прямого указания закона, обязывающего орган принять рациональное решение. Например, при определении компенсации. Здесь разумность совмещается с такими категориями, как справедливость, обоснованность. Они вытекают друг из друга, могут и совпадать до степени смешения. Еще О. Майер (O. Mayer) описывал (применительно к частному случаю) право префекта издавать дискреционный административный акт, руководствуясь соображениями справедливости<sup>23</sup>. Сейчас, к примеру со ссылкой на ст. 14 Основного закона ФРГ, говорят о справедливой (разумной) компенсации потери собственником его имущества, в том числе по вине государства<sup>24</sup>. Много примеров находится в сфере иммиграции. Ю. Баст (J. Bast)<sup>25</sup> отмечает

---

<sup>20</sup> Примером может быть тест на иррациональность лорда Диплока.

<sup>21</sup> См.: *Craig P.* Op. cit. P. 274–276.

<sup>22</sup> См.: *Ibid.* P. 285.

<sup>23</sup> См.: *Mayer O.* *Theorie des Französischen Verwaltungsrechts.* Straßburg, 1886. S. 394.

<sup>24</sup> См.: *Erichsen Hans-Uwe und Ehlers Dirk.* *Allgemeines Verwaltungsrecht.* Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, 2010. S. 975.

<sup>25</sup> Работа была написана в 2006 г., но для целей настоящей статьи примеры сохраняют актуальность.

норму § 5 (4) Закона ФРГ о свободе передвижения, которая на «несистемной основе позволяет проверять, удовлетворяет ли лицо условиям свободы передвижения». Европейские правила также не проясняют ситуацию, оставляя указанные вопросы в зоне национальной дискреции<sup>26</sup>. На дискреционной основе по общему правилу решаются вопросы предоставления вида на жительство, что объясняется необходимостью баланса публичных и индивидуальных интересов. Законодатель, несмотря на это, связывает компетентные органы исключениями, при возникновении которых разрешение на проживание выдается без усмотрения<sup>27</sup>. В подобных делах вес интересам иммигрантов придается парламентом. Еще один говорящий казус: лицу, чья депортация была приостановлена на один год, может предоставляться доступ на рынок труда, но по дискреционному акту органа, осуществляющего управление в трудовой сфере<sup>28</sup>.

Описанный законодательный прием известен многим правовым порядкам, он вовсе не исключение континентальных стран. Скорее конструкция восходит к частноправовым началам древности, когда разделение на семьи еще не существовало, а публичное и частное управление не всегда различалось<sup>29</sup>. Не случайно разумная компенсация, пожалуй, самый яркий, хотя далеко и не единственный, пример данного выражения дискреции. Как публичная администрация, так и субъекты гражданско-правового регулирования, исчисляя ее, руководствуются схожими параметрами. Интересен в таком контексте подход Г. Харата, усмотревшего корни дискреции как правового феномена «в нашей повседневной жизни», представленного «относительно простыми примерами», позволяющими выделить общие черты всех стандартных случаев осуществления усмотрения<sup>30</sup>.

В исторический период Нового времени создается теория закона, который регулирует важнейшие, но далеко не все вероятные отношения. Здравомыслящий представительный орган устанавливает обязательные требования, но также может задавать лишь пределы усмотрения для разумного субъекта управления, а иногда позволяет ему самостоятельно принимать решения по делам, которые нецелесообразно подробно регламентировать в источниках права. В таком проявлении разумность становится ситуационной категорией, проявляясь только для определенного вида дел, указанных законодателем. Здесь презюмируется достаточная компетентность правоприменителя, его способность принимать должные управленческие решения. Оценка актов происходит через дополнительные механизмы обеспечения правового порядка в системе публичного управления, среди которых выделяется принцип пропорциональности.

<sup>26</sup> См.: *Bast J. The Legal Position of Migrants – German Report // Resent Trends in German and European Constitutional Law / Eibe Riedel, Rüdiger Wolfrum (eds.). Heidelberg, 2006. P. 78.*

<sup>27</sup> См.: *Ibid. P. 74.*

<sup>28</sup> См.: *Ibid. P. 89.*

<sup>29</sup> См.: *Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. М., 2005. С. 99.*

<sup>30</sup> См.: *Hart H. L. A. Discretion // Harvard Law Review. 2013. Vol. 127, № 2. P. 656.*

Как привило, он включает три теста: обоснованность, уместность в демократическом обществе и запрет избыточности (соразмерность в узком смысле)<sup>31</sup>. Разумность, как представляется, присутствует в каждом из трех элементов. Об этом свидетельствует строгая последовательность их реализации (второй тест применяется после первого, а третий после второго), а также логическая структура каждого из них в отдельности. Проверка на пропорциональность является основным континентальным принципом, используемым для оценивания административных актов. По свидетельству К.-П. Зоммерманна, он, во многом благодаря Европейскому суду по правам человека и Суду ЕС, постепенно «развивается в общеевропейский принцип административного права. В некоторых странах требование пропорциональности административных действий четко позитивировано как общий принцип». К слову, британский тест неразумности по Веднесбери ученый рассматривает как значительно более слабый по сравнению с пропорциональностью<sup>32</sup>.

Очевидно, что, реализуя единственный принцип, даже претендующий на универсальность, достигнуть целей административно-правового регулирования невозможно. Так, Э. Шмидт-Ассманн (E. Schmidt-Assmann) отметил, что современное административное право направлено на индивидуализацию прав участников общественных отношений, прежде всего невластных. Она достигается при помощи основополагающих принципов, где разумность представлена с пропорциональностью, защитой равного обращения и защитой доверия. От органов власти требуется их «методичное применение», что будет препятствовать излишней «типизации административной практики» и «схематичному применению законов»<sup>33</sup>. Они входят в категорию основных принципов административных процедур, которые формируют основы любой управленческой деятельности государства. Благодаря им административная дискреция становится нормативной категорией, рамки которой очерчиваются законодательством<sup>34</sup>. Общее представление о дискреции согласуется с теорией нормативного предписания. Дискреция допускается там, где законодатель определил фактический состав, возникновение которого требует реакции публичного субъекта,

2017. № 4

<sup>31</sup> См., например: *Штобер Р.* Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. М., 2008. С. 78.

<sup>32</sup> См.: *Зоммерманн К.-П.* Принципы административного права // Дайджест публичного права. 2016. № 1. С. 69–70.

<sup>33</sup> *Schmidt-Assmann E.* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee : Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. Berlin ; Heidelberg, 2006. S. 78–79.

<sup>34</sup> Хотя К. Грабенвартер отмечает, что в отличие от Германии и Австрии «во французском правопорядке понятие усмотрения представляет собой исключительно научный термин». Полагаем, что автор обращает внимание на отсутствие общих норм об административной дискреции. Конечно, и во Франции допускается нормативное регулирование дискреции отдельных органов и в отдельных отраслях (см.: *Грабенвартер К.* Доктрина свободы усмотрения // Дайджест публичного права. 2016. № 1. С. 9).

но этому субъекту предоставляется возможность самостоятельно сформулировать, уточнить, выбрать правовые последствия таких действий<sup>35</sup>. Известным примером выступает § 40 Закона ФРГ об административных процедурах: «Если административный орган правомочен действовать по своему усмотрению, то это право он обязан осуществлять в соответствии с целью предоставленных полномочий и соблюдать установленные законом границы действия по усмотрению». Этому предписанию коррелирует предыдущее: «Обоснование решения, принятого по собственному усмотрению, должно также содержать исходные положения, мотивирующие осуществление административным органом право собственного усмотрения» § 39 (1)<sup>36</sup>. Именно в обязанности публичного субъекта мотивировать собственные дискреционные акты скрывается принцип разумности. Показателен еще один пример – модельные правила административных процедур ReNEUAL, обращенные ко всем странам – участникам Европейского сообщества. В числе общеизвестных препятствий для слишком широкой дискреции субъектов администрации их авторы указывают обязанность мотивировать принимаемые управленческие решения. В этом усматривается важнейшая гарантия прав невластных участников отношений. В частности, необходимость указывать причины принятия акта может продемонстрировать, насколько «обдумывались» его основания<sup>37</sup>.

В немецкоязычной литературе термин разумности при описании усмотрения исполнительных органов не распространен. Например, Э. Шмидт-Ассманн доказывает необходимость «согласования применяемых критериев, что позволяет самостоятельно взвешивать пределы полномочий»; в свою очередь, принятие таких актов характеризуется как «правовая конкретизация», что не позволяет говорить о дискреции как о «сфере свободной целесообразности»<sup>38</sup>. К. Грабенвартер характеризует усмотрение как «возможность адекватно реагировать на непредвиденные... ситуации»<sup>39</sup>. Действительно, конкретизировать что-либо, учесть все обстоятельства дела, определить границы допустимого поведения возможно лишь подчиняясь законам разума. Так, согласно иммиграционным правилам Европейского сообщества, национальным властям

<sup>35</sup> См.: Там же. С. 11.

<sup>36</sup> Закон об административных процедурах ФРГ // Сборник законодательных актов по административным процедурам. (GIZ Германское общество международного сотрудничества). Ташкент, 2013. С. 171–172.

<sup>37</sup> ReNUAL : Model Rules on Administrative Procedure. Book III – Single Case Decision-Making / Drafting Team : Paul Craig, Giacinto della Cananea, Oriol Mir, Jens-Peter Schneider, Vanessa M. Tünsmeier, Marek Wierzbowski / ed. by Herwig C. H. Hofmann, Jens-Peter Schneider and Jacques Ziller, 2014. URL: [http://www.renewal.eu/images/Home/BookIII-Single\\_CaseDecision-Making\\_individualized\\_final\\_2014-09-03.pdf](http://www.renewal.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf) (дата обращения: 10.08.2017).

<sup>38</sup> Schmidt-Assmann E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee : Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. Berlin ; Heidelberg, 2006. S. 206–207.

<sup>39</sup> Грабенвартер К. Доктрина свободы усмотрения // Дайджест публичного права. 2016. № 1. С. 2.

предоставлена широкая дискреция отказывать в визе, если имеются разумные сомнения в намерении заявителя покинуть территорию государства-члена до истечения срока действия визы. Разумность измеряется компетентными органами, проводящими проверку соискателя, учитывающими общую ситуацию в стране его проживания и его индивидуальные характеристики, в том числе семейное, социальное и экономическое положение, прошлое поведение<sup>40</sup>.

Г. Пюндер (H. Pünder) выделил несколько этапов развития права административных процедур в Германии. После стадии процедурной эйфории наступило разочарование административными процедурами. В этот период законодатель допускает ослабление жесткости процедурного регулирования ради ускорения управленческой деятельности. Это происходит за счет изъятия отдельных этапов процедуры, снижения интенсивности контроля (общественного и др.), уменьшения процедурной детализации<sup>41</sup>. В таких условиях открывается большой потенциал для применения административной дискреции, но от действия общих правил, определяющих усмотрение, органы не освобождаются. В какой-то степени законность в узком смысле термина (когда от органа требуется лишь простое безынициативное следование нормам) освобождает часть своего места для разумности (когда органу следует принимать быстрые решения, следуя публично значимой цели).

Интересны суждения Р. Кабриака об угрозах, которые должны учитывать кодификаторы. Целью кодификации является рационализация права, но опасность кроется в ее неопределенности, а также последствиях, к которым может привести стремление ее достигнуть. Прежде всего, это связано с тем, что «нет одной-единственной рационализации – их много»<sup>42</sup>. Эта емкая фраза хорошо демонстрирует, что процесс систематизации источников права имеет потолок. Никогда законодателю не удастся создать руководство для всех субъектов регулирования и всех случаев, продиктовав способы рационального решения самых разнообразных проблем. Часто он способен лишь обозначить направления для их движения, но выбор путей будет оставлен правоприменителям, иногда с учетом мнения невластных субъектов.

Представляется, что систематизация норм, регламентирующих публичное управление, усиливает законность, видоизменяя принцип разумности применительно к административной дискреции. Как только последняя определяется в законодательстве, разумность утрачивает первоначальное ведущее значение. Теперь она легитимируется законодателем, подкрепляется авторитетом закона. Поэтому континентальной традиции

---

<sup>40</sup> См.: Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. Edition 2014. European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, 2015. P. 29.

<sup>41</sup> См.: Pünder H. *Verwaltungsverfahren // Allgemeines Verwaltungsrecht* / Herausgegeben von Hans-Uwe Erichsen und Dirk Ehlers. Berlin, 2001. S. 425.

<sup>42</sup> Кабриак Р. Кодификации / пер. с фр. Л. В. Головки. М., 2007. С. 215.

не свойственны споры в духе Веднесбери. Парламент и так уже допустил усмотрение, обозначил его пределы, а значит, передал исполнительным органам качество разумности при принятии ими дискреционных решений. Иными словами, неразумный акт – это тот, который не соответствует критериям закона, т. е. он нелегален, и доказывать следует не столько нарушение требований логики, сколько неисполнение органом нормативно обозначенных рамок, неследование легально заданным целям. Хотя и здесь не так все просто, поскольку и рамки, и цели могут корректироваться в процессе правоприменения, расширяться или сужаться.

Общий вывод таков: по крайней мере, существует два варианта соотношения административной дискреции и принципа разумности. Первый подход востребован, прежде всего, в странах общего права, что объясняется особым местом судебных органов в правовой системе. рассматривает разумность как критерий, позволяющий определить пределы усмотрения в системе публичного управления. В этом случае принцип разумности требует формализации, которая позволила бы четко определить критерии разумного акта. Этот подход полезен и вполне приемлем для любой страны, независимо от ее правовой системы. Как минимум это связано с тем, что презюмировать абсолютную разумность всех должностных лиц, совершающих юридически значимые действия, было бы слишком самонадеянно. Государство должно просчитывать вероятность неразумного акта публичного управления, который, хотя и соответствует формальным нормативным требованиям, но явно противоречит рациональным началам. Здесь необходимы сильные суды, которые слепо не подчиняются законодателю, воспроизводя во всех случаях его буквальную волю, а при необходимости исправляют его, объясняя эту волю с точки зрения «естественной справедливости» или какой-либо аналогичной конституционной доктрины.

Второй вариант свойствен континентальным правовым порядкам с их кодифицированным правом. Здесь разумность дискреционного акта выводится из принципов, определяющих публичное управление, которые рассматриваются как система тестов: пропорциональности, защиты доверия, законных ожиданий и др. Разумный акт – это акт, принятый компетентным субъектом в нормативно установленных пределах для достижения легитимной цели, которая прямо указана в законодательстве или выводится из него. Причем любая нормативная цель согласуется с целями высшего порядка, закрепленными в конституции.

*Новосибирский государственный университет экономики и управления*

*Шерстобоев О. Н., кандидат юридических наук, заведующий кафедрой административного, финансового и корпоративного права*

*E-mail: sherson@yandex.ru  
Тел.: 8-913-394-33-82*

*Novosibirsk State University of Economics and Management*

*Sherstoboev O. N., Candidate of Legal Sciences, Head of the Administrative, Financial and Corporate Law Department*

*E-mail: sherson@yandex.ru*

*Tel.: 8-913-394-33-82*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ КАЧЕСТВА  
И БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. В. Симонова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 27 октября 2017 г.

**Аннотация:** анализируется правовое регулирование качества и безопасности пищевых продуктов в России на федеральном и региональном уровнях. Рассматриваются отдельные аспекты, связанные с осуществлением надзора в данной области.

**Ключевые слова:** охрана здоровья граждан, качество и безопасность пищевых продуктов, государственный надзор и мониторинг качества и безопасности пищевых продуктов.

**Abstract:** the article deals with the analysis of quality and safety of food in the Russian Federation on the federal and the regional scales. Some aspects connected with guidance in this sphere are touched upon.

**Key words:** health protection, quality and safety of food, State guidance and monitoring quality and safety of food.

Вопросы качества и безопасности пищевых продуктов непосредственно связаны со здоровьем населения – важным фактором развития любого государства. Конституция РФ<sup>1</sup> провозгласила, что в Российской Федерации охраняется здоровье людей (ст. 7). Каждый имеет право на охрану здоровья. В стране финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ст. 41).

Охрана здоровья граждан – это система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-эпидемиологического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724 ; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4765.

Право на охрану здоровья обеспечивается в том числе охраной окружающей среды, производством и реализацией продуктов питания соответствующего качества. Граждане имеют право на получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о качестве и безопасности пищевых продуктов. Такая информация предоставляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями, а также организациями в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>3</sup> одним из условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья называет обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В этом законе определены санитарно-эпидемиологические требования к пищевым продуктам и технологиям их производства. Одно из этих требований – пищевые продукты должны удовлетворять физиологическим потребностям человека и не должны оказывать на него вредное воздействие. Не соответствующие санитарно-эпидемиологическим требованиям и представляющие опасность для человека пищевые продукты снимаются с производства или реализации. Снятые с производства или реализации пищевые продукты должны быть использованы их владельцами в целях, исключающих причинение вреда человеку, или уничтожены.

Учитывая вышеизложенное, вопросы обеспечения населения качественными и безопасными пищевыми продуктами обретают стратегическое значение. Это подтверждает и Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации<sup>4</sup>, которая определяет стратегическую цель продовольственной безопасности как обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов, а также продовольствием. Согласно Доктрине для обеспечения безопасности пищевых продуктов необходимо контролировать соответствие требованиям законодательства в этой области сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия, в том числе импортированных, на всех стадиях их производства, хранения, транспортировки, переработки и реализации.

В Российской Федерации принят специальный закон, регулирующий отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья населения. Согласно Федеральному закону «О качестве и безопасности пищевых продуктов»<sup>5</sup>, под *качеством пищевых продуктов* понимается совокупность характеристик пищевых продук-

<sup>3</sup> О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30 марта 1999 г. (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650 ; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4770.

<sup>4</sup> Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 30 января 2010 г. // Там же. 2010. № 5. Ст. 502.

<sup>5</sup> О качестве и безопасности пищевых продуктов : федер. закон от 2 января 2000 г. (в ред. от 13.07.2015) // Там же. 2000. № 2. Ст. 150 ; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4339.

тов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования. *Безопасность пищевых продуктов* рассматривается как состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущего поколений.

Качество и безопасность пищевых продуктов обеспечиваются посредством:

- применения мер государственного регулирования;
- проведения гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями, и юридическими лицами, осуществляющими деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, организационных, агрохимических, ветеринарных, технологических, инженерно-технических, санитарно-противоэпидемических и фитосанитарных мероприятий по выполнению требований нормативных документов к пищевым продуктам, условиям их изготовления, хранения, перевозок и реализации;
- проведения производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, условием их изготовления, хранения, перевозок и реализации, внедрением систем управления качеством пищевых продуктов;
- применения мер по пресечению нарушений законодательства, а также мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности к лицам, виновным в совершении нарушений.

Что касается производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, внедрения систем управления качеством пищевых продуктов – здесь есть неразрешенные вопросы. В ст. 22 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» установлено, что производственный контроль проводится в соответствии с программой производственного контроля, которая разрабатывается индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом. Такой программой определяются порядок осуществления производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, материалов и изделий, методики такого контроля и методики проверки условий их изготовления и оборота. Получается, что у каждого производителя должна быть еще и своя организация контроля за всеми технологическими процессами. Со времени вступления в силу Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» прошло много времени, а сдвиги в совершенствовании контроля качества сельскохозяйственной продукции на уровне ее производителей незаметны. На это есть и субъективные, и объективные причины. К последним можно отнести, например, частые реорганизации, связанные с приватизацией, банкротством<sup>6</sup>.

Государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов осуществляется федеральными органами ис-

---

<sup>6</sup> См.: Аграрное право / отв. ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. М., 2014. С. 204.

полнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление соответственно федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного ветеринарного надзора, регионального государственного ветеринарного надзора, согласно их компетенции в порядке, установленном Правительством РФ.

Государственный надзор<sup>7</sup> включает в себя:

- организацию и проведение проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, качества и безопасности пищевых продуктов, технического регулирования и защиты прав потребителей;

- установление причин и условий возникновения болезней людей и животных;

- пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов и применение мер административного воздействия к лицам, допустившим такие правонарушения.

Государственный надзор осуществляется посредством проведения:

- проверок, включающих в себя проведение, например, таких мероприятий по контролю, как исследования (испытания) продукции, экспертиза продукции;

- расследования и пресечения нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов;

- анализа причин и условий возникновения и распространения болезней людей и животных, а также проведения мероприятий, направленных на их ликвидацию и профилактику.

Как отметил Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, создана единая система федерального государственного надзора, обеспечивающая комплексное решение актуальных вопросов. Эффективность надзора за пищевой продукцией подтверждается высокой плотностью лабораторного контроля. Ежегодно лабораториями Роспотребнадзора (Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека) проводятся исследования порядка 2 млн проб пищевой продукции. За последние десять лет удельный вес неудовлетворительных проб по показателям безопасности не превышал 4–5 %<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов : постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. (в ред. от 05.06.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 123 ; 2013. № 24. Ст. 2999.

<sup>8</sup> О мерах по обеспечению защиты прав потребителей, качества продуктов питания и контроля за их безопасностью : постановление Совета Федерации Феде-

С 2010 г. требования к пищевой продукции устанавливаются техническими регламентами Таможенного союза (ранее такие требования содержались в санитарных нормах и правилах, затем в технических регламентах на отдельные виды продукции (принимались в виде федеральных законов)). В частности, принят технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»<sup>9</sup>. В нем безопасность пищевой продукции определена как состояние пищевой продукции, свидетельствующее об отсутствии недопустимого риска, связанного с вредным воздействием на человека и будущие поколения. Указано, что вредное воздействие на человека пищевой продукции – это воздействие неблагоприятных факторов, связанных с наличием в пищевой продукции контаминантов, загрязнителей, создающих угрозу жизни или здоровью человека, либо угрозу жизни или здоровья будущих поколений. Данный технический регламент устанавливает требования безопасности пищевой продукции.

В целях определения приоритетных направлений государственной политики в области обеспечения качества и безопасности пищевой продукции и здорового питания населения, охраны его здоровья, а также для разработки мер по предотвращению поступления на потребительский рынок некачественной и опасной пищевой продукции должен проводиться мониторинг качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения<sup>10</sup>. В данном случае под мониторингом понимается система наблюдения, анализа, оценки качества и безопасности пищевых продуктов, питания и здоровья населения. Такой мониторинг осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Для формирования национальной системы управления качеством пищевой продукции была разработана Стратегия повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 г.<sup>11</sup> Отмечается, что несовершенство правовых и организационных механизмов в отношении качества пищевой продукции приводит к тому, что на российском рынке имеет место оборот продуктов, не отвечающих потребностям большинства населения, а также фальсифицированной продукции. Потребление пищевой продукции с низкими потребительскими свойствами является причиной снижения качества жизни и развития ряда заболеваний населения.

---

рального Собрания РФ от 18 мая 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 21. Ст. 2880.

<sup>9</sup> О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»: решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. (в ред. от 10.06.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения: постановление Правительства РФ от 22 ноября 2000 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 48. Ст. 4701.

<sup>11</sup> Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 29 июня 2016 г. // Там же. 2016. № 28. Ст. 4758.

Правовое регулирование отношений в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека в Российской Федерации осуществляется и на региональном уровне. В ряде субъектов Федерации приняты свои нормативные правовые акты в этой сфере. Так, в Москве – Закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов». В Республике Башкортостан – Закон «О мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Республике Башкортостан». В Бурятии, Татарстане, в Краснодарском и Красноярском краях, в Курганской, Курской, Томской областях – законы «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов». Во Владимирской и Воронежской областях – законы «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов». В Белгородской области – постановление правительства Белгородской области «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, реализуемых на потребительском рынке Белгородской области»<sup>12</sup>. Как видно из приведенного перечня, большая часть субъектов РФ не приняла свои нормативные правовые акты по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов.

Рассмотрим пример Воронежской области, где принят Закон «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Воронежской области»<sup>13</sup>. Данный закон регулирует отдельные отношения, связанные с участием органов государственной власти Воронежской области в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Воронежской области, с целью снижения риска нанесения вреда здоровью граждан при употреблении некачественных (небезопасных) пищевых продуктов. Среди мер, направленных на обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов, необходимо отметить следующие:

1. Создана комиссия по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов в Воронежской области. Это коллегиальный экспертно-консультативный совещательный орган при правительстве Воронежской области. Комиссия создана в целях обеспечения эффективного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области, организаций, продовольственного комплекса, производителей и поставщиков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, научных и иных организаций<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> О регулировании отдельных отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 4 апреля 2007 г. (в ред. от 25.12.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> О комиссии по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов в Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 11 февраля 2010 г. (в ред. от 18.05.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Учреждается знак «Воронежский продукт» в целях обеспечения качества и безопасности производимых на территории Воронежской области пищевых продуктов. Этот знак свидетельствует о том, что пищевые продукты изготовлены в Воронежской области из продовольственного сырья, произведенного в Воронежской области, и соответствуют всем установленным законодательством требованиям к качеству и безопасности. Закон отмечает (ст. 7.3), что общественная значимость знака создается за счет его широкой популяризации среди производителей пищевых продуктов через средства массовой информации как признание добросовестного отношения его обладателя к качеству и безопасности произведенной продукции.

Во Владимирской области принят также Закон «О регулировании отдельных отношений в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Владимирской области»<sup>15</sup>. Этот закон схож с законом Воронежской области в части закрепления государственных мер, направленных на обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов. Учреждается знак «Владимирская марка качества», свидетельствующий о том, что пищевые продукты, изготовленные юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территории Владимирской области, соответствуют требованиям действующего законодательства по качеству и безопасности и имеют подтверждение стабильности выпуска продукции высокого качества (ст. 5). Создается межведомственная комиссия по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов в целях обеспечения взаимодействия органов государственной власти Владимирской области, уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций продовольственного комплекса, производителей и поставщиков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, перерабатывающих, торговых, научных и иных организаций.

Введение в оборот на территории отдельных субъектов РФ своих знаков качества представляется заслуживающим внимания, мощным стимулом для производителей пищевых продуктов, говорит о качестве производимого товара, а также является своего рода мерой поддержки отечественных товаропроизводителей. Продукты, отмеченные знаками качества, в первую очередь привлекают внимание потребителей. Спрос на продукцию местного производства, да еще и надлежащего качества, возрастает.

В целом в Российской Федерации прослеживается положительная динамика в правовом обеспечении вопросов качества и безопасности пищевых продуктов, создана достаточно большая нормативная база как на федеральном, так и на региональном уровнях. Несмотря на это, в последнее

---

<sup>15</sup> О регулировании отдельных отношений в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Владимирской области : закон Владимирской области от 13 мая 2013 г. (в ред. от 02.10.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

время мы все чаще сталкиваемся с фальсификацией продуктов питания и откровенным обманом покупателей. Причем это касается продовольствия, производимого как отечественными товаропроизводителями, так и импортируемого. При этом функционирует целая система государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. Предусмотрена и юридическая ответственность за нарушение норм законодательства о качестве и безопасности пищевых продуктов. И все же проблема остается неразрешенной. На наш взгляд, следует активизировать работу контрольно-надзорных органов. Для того чтобы повысить ее эффективность, следует применять меры юридической ответственности в отношении контролирующих органов в случаях бездействия или ненадлежащего реагирования на факты нарушения законодательства. Необходимо закрепить также принцип ответственности производителей и продавцов пищевых продуктов, не соответствующих установленным требованиям качества и безопасности, в зависимости от степени их вины. При этом вполне разумно усилить ответственность за производство в целях сбыта и (или) оборот фальсифицированной пищевой продукции. Следует также информировать потребителей по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов, например в рамках ведения государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей. Положительную роль может сыграть и так называемая антиреклама, если недобросовестную деятельность граждан (в том числе индивидуальных предпринимателей) и юридических лиц, осуществляющих деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, придавать публичной огласке. Учитывая, что рассматриваемые вопросы относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, неплохо было бы повысить законодательную активность субъектов Федерации. Органы государственной власти субъектов РФ должны принимать активное участие и в регулировании, и в соблюдении, и в контроле качества и безопасности пищевых продуктов.

*Воронежский государственный университет*

*Симонова Н. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права*

*E-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru  
Тел.: 8 (473) 220-84-74*

*Voronezh State University*

*Simonova N. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department*

*E-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru  
Tel.: 8 (473) 220-84-74*

ТАМОЖЕННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ  
КАК ЦЕЛОСТНАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСТРУКЦИЯ

В. Н. Сидоров

Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина

Поступила в редакцию 4 ноября 2017 г.

**Аннотация:** статья посвящена научно-практическому вопросу о роли целостной юридической конструкции в формировании таможенно-правовых институтов. При этом исследуется значение категорий «предмет таможенного института» и «метод таможенного института» в качестве «внешних» факторов, оказывающих влияние на возникновение и становление таможенно-правовых институтов. Отмечается, что для «специфической юридической конструкции» институтов таможенного права характерен особый понятийно-категориальный аппарат.

**Ключевые слова:** таможенное право, правовой институт, институт таможенного права, специфическая юридическая конструкция, метод таможенного права, таможенные правоотношения, таможенное декларирование, таможенные процедуры, таможенный контроль, таможенная экспертиза.

**Abstract:** is devoted to scientific and practical debate on the role of coherent legal structure in formation of the customs and legal institutions. When this examines the value of categories subject to customs Institute and method of customs Institute as external factors influencing the emergence and establishment of customs and legal institutions. It is noted that specific legal structure of the institutions of the customs law is characterized by specific conceptual and categorical apparatus.

**Key words:** customs law, law Institute, Institute of customs law, specific legal structure, method of customs law, legal customs, customs Declaration, customs procedure, customs control, customs examination.

Трудно представить становление и развитие теории системы таможенного права без проработки категории «таможенно-правовой институт». Отметим, что на сегодняшний день существует единственное теоретическое исследование Е. А. Керимовой, в котором напрямую уделяется внимание правовым институтам вообще<sup>1</sup>. Имеется также незначительное количество теоретических изысканий сугубо отраслевого характера<sup>2</sup>. Применительно к таможенно-правовым институтам такого рода научные труды отсутствуют. Настоящая работа является попыткой восполнить имеющий место пробел. Впервые предлагается дефиниция таможенно-правового института, раскрывается ее содержание.

<sup>1</sup> См.: Керимова Е. А. Правовой институт (теоретико-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998.

<sup>2</sup> См.: Институты экологического права / С. В. Боголюбов [и др.] М., 2010 ; Кононов К. А. Система отрасли конституционного права : историко-теоретический очерк / науч. ред. Л. А. Нудненко. СПб., 2011 ; и др.

Для понимания сути таможенно-правовых институтов обратимся к определению, данному Е. А. Керимовой, правового института как «обособленного комплекса норм, регулирующего с помощью специфических приемов и способов однородный вид или сторону общественных отношений»<sup>3</sup>.

Можно заметить, что каких-либо существенных различий в понимании отраслевого института и отрасли права не наблюдается. Соответственно, под отраслью следует понимать *некоторую совокупность норм, объединенных в правовые институты*.

Общность юридических норм, образующих правовой институт таможенного права, определяется особенностями, присущими не всем охватываемым отраслью таможенного права общественным отношениям, а только той или иной их разновидности, в достаточной степени независимой и по этой причине требующей самостоятельного регулирования. Каждый институт таможенного права призван выполнять только ему свойственные функции и имеет свою специфику по сравнению со всеми прочими компонентами таможенного права. Благодаря отдельно взятому институту таможенного права обеспечивается цельное правовое регулирование таможенных правоотношений, а отрасли таможенного права придается упорядоченный вид.

В состав отрасли таможенного права могут входить как составные ее части институты двух разновидностей: *простые* и *сложные*. Первые направлены на регулирование одного специфического правоотношения (например, консультирование таможенными органами заинтересованных лиц), вторые – двух и более правоотношений (например, таможенные платежи). Отрасль таможенного права осуществляет правовое регулирование опосредованно через институты и «не работает напрямую» через нормы таможенного права. Нормы таможенного права, в свою очередь, не действуют изолированно, они функционируют в рамках того либо иного института<sup>4</sup>. Таким образом, институт таможенного права представляет собой обособленную группу правовых норм, направленных на регулирование таможенных правоотношений.

Институты таможенного права обособляются от отрасли таможенного права, сублимируя при этом ее конститутивные признаки, как-то: *предмет и метод*. Вместе с тем понятие «метод таможенного права» может быть применимо к «институту таможенного права» с долей условности, выражающейся в усилении или ослаблении в нем тех или иных приемов и способов регулирования, тогда как отраслевой метод правового регулирования характерен исключительно для таможенного права как отрасли. Аналогично складывается ситуация с нормами таможенного права, в них специфический метод правового регулирования также не воплощается во всей своей полноте.

<sup>3</sup> Керимова Е. А. Указ. соч. С. 87.

<sup>4</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. С. 214.

Применительно к таможенно-правовым институтам категория «метод таможенного института» должна использоваться в качестве специфического сочетания приемов и способов, регулирующих таможенные правоотношения в рамках отдельно взятого института.

Термины «метод таможенного института» и «предмет таможенного института», взятые в совокупности, позволяют взглянуть на таможенный институт как бы «из вне», как на относительно автономную правовую общность. Благодаря предмету и методу происходит «сборка» правовых институтов таможенного права в единое целое. Иными словами, предмет и метод выполняют лишь конституирующую роль в формировании институтов таможенного права.

Внутренним фактором интеграции входящих в институт таможенного права предписаний является его «специфическая юридическая конструкция». Именно она образует предметно-методологическую основу таможенных институтов в каждом отдельном случае. В схематичном виде в ней отображается все богатство правовых внутриинституциональных связей между дозволениями, обязываниями и запретами, а также полное, многостороннее, завершенное правовое регулирование таможенных правоотношений<sup>5</sup>.

Юридическая конструкция, как утверждает Н. Н. Тарасов, может исследоваться двояко: в контексте сложившейся нормативной схемы регулирования, а также в разрезе научной теоретической модели, которые оправданно соотносить как объект и как «помысленный» (идеальный) объект<sup>6</sup>.

Нормативная юридическая конструкция института таможенного права в рассматриваемом смысле может быть отнесена к объектам правового исследования; научная же юридическая конструкция института таможенного права как теоретическая модель нормативной юридической конструкции института таможенного права – к средствам познания позитивного таможенного права, также она принадлежит к предмету науки таможенного права.

Нормативная юридическая конструкция института таможенного права коррелирует с научной юридической конструкцией института таможенного права в соответствии с принципом Кюри, т. е. симметрии и диссимметрии конструктивных элементов. Под диссимметрией здесь подразумевается совокупность всех отсутствующих элементов симметрии<sup>7</sup>.

«Специфическая юридическая конструкция» институтов таможенного права не может существовать без свойственного ей описания посредством наличия *особого понятийно-категориального аппарата*.

<sup>5</sup> См.: Тересита Рендон Уэрта Баррера, Сидорова Е. Муниципальное право в системе права Мексики и России // Современное право. 2015. № 7. С. 130–135.

<sup>6</sup> См.: Тарасов Н. Н. Методологические проблемы современного правоведения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 39–40.

<sup>7</sup> См.: Сиротин И. С., Шаскольская М. П. Основы кристаллофизики. М., 1979. С. 179.

Характерной чертой институтов таможенного права является их «жесткая» *инкорпорированность* в систему таможенного права. Своих регулятивно-охранительных целей любой институт таможенного права может достигнуть только в системе таможенного права. Наряду с этим существующие взаимосвязи между институтами таможенного права не являются *однопорядковыми*.

В некоторых случаях возможность реализации норм одного института таможенного права находится в *непосредственной зависимости* от реализации норм другого института.

Например, *институту «таможенного декларирования» традиционно соответствует институт «таможенные процедуры»*. Под таможенным декларированием понимается заявление декларантом таможенному органу сведений о товарах, об избранной таможенной процедуре и (или) иных сведений, необходимых для выпуска товаров<sup>8</sup>. Согласно общему правилу, таможенное декларирование товаров необходимо при помещении товаров под таможенную процедуру<sup>9</sup> и является одним из его этапов. В соответствии со ст. 174 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС) помещение товаров под таможенную процедуру начинается с момента подачи таможенному органу таможенной декларации и (или) документов, необходимых для помещения товаров под таможенную процедуру, и завершается выпуском товаров в соответствии с заявленной таможенной процедурой. На декларанта возлагается обязанность задекларировать товар при помещении товара под таможенную процедуру. Хотя из этого правила есть исключение, но оно не вступает в принципиальное противоречие с вышесказанным. Так, ТК ТС допускает отдельные категории товаров – транспортные средства международных перевозок при осуществлении международных перевозок товаров, пассажиров и багажа, товары для личного пользования, припасы – не помещать под таможенные процедуры, но декларировать.

Всякая попытка, направленная на ликвидацию института «таможенного декларирования» как целостного правового образования либо частичное усечение юридической конструкции этого института (например, исключение положений ст. 185 ТК ТС, устанавливающей сроки подачи декларации) неминуемо ведет к установлению функционального паралича института «таможенные процедуры».

В иных случаях подобная связь носит более *опосредованный характер* и предопределяет степень эффективности реализации одного института таможенного права за счет реализации нормативных предписаний другого<sup>10</sup>. Скажем, «институту таможенного контроля» может соответствовать «институт таможенной экспертизы». Последний представляет собой организацию и проведение исследований, осуществляемых та-

<sup>8</sup> См.: Подпункт 27 п. 1 ст. 4 ТК ТС.

<sup>9</sup> См.: Пункт 1 ст. 179 («Общие положения о таможенном декларировании товаров») ТК ТС.

<sup>10</sup> См.: Тересита Р. У. Б., Сидорова Е. В. О мере разумности в конституционном праве // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 8. С. 59–63.

моженными экспертами и (или) иными экспертами с использованием специальных и (или) научных познаний для решения задач в области таможенного регулирования<sup>11</sup>. В настоящее время таможенная экспертиза является одной из форм государственного контроля, осуществляемого в сфере внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД). Благодаря таможенной экспертизе решаются спорные ситуации, связанные с проблемами классификации товаров и установления позиции товарной номенклатуры ВЭД; определением (идентификацией) и регулированием качества (ассортимента) и экологической безопасности товаров.

Впрочем, существующие связи между этими двумя институтами имеют не столь жесткий характер, как это было описано в предыдущем примере. В значительном числе эпизодов «институт таможенного контроля» вполне может обойтись без «института таможенной экспертизы». Это связано с тем, что таможенная экспертиза назначается в случаях, если для разъяснения возникающих вопросов при совершении таможенных операций требуются специальные познания (п. 1 ст. 38 ТК ТС). Соответственно, если для разъяснения возникающих вопросов при совершении таможенных операций специальные познания не требуются, то таможенная экспертиза может и не назначаться.

Таможенно-правовой институт изначально сформировался как *практически значимая юридическая конструкция*. Нормативный материал в рамках отрасли таможенного права выстроен по институциональному принципу, что означает непосредственную ориентацию юридической науки на решение практических задач. Современное таможенное право воплощает практическую направленность научного знания посредством действия своих институтов. Деление таможенного права на институты не может рассматриваться в качестве самоцели, напротив, оно должно способствовать обособлению и выработке специфических методов, моделей правового регулирования, повышению эффективности<sup>12</sup> правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере таможенного дела, систематизации таможенного законодательства, отграничению норм таможенного права от противоположений смежных институтов и других отраслей права для более совершенной гармонизации системы таможенных правоотношений.

Теоретические конструкции, связанные с делением таможенного права на институты, должны быть связаны с практикой повседневной правовой жизни, иметь реальный выход и ориентироваться на конечный результат правового регулирования, синхронизированный с соблюдением, исполнением, использованием и применением таможенно-правовых норм.

Дадим определение таможенно-правовому институту, под которым понимается *система норм таможенного права, выделенная в относи-*

---

<sup>11</sup> См.: Пункт 5 ст. 137 ТК ТС.

<sup>12</sup> См.: Сидорова Е. В. Факторы, обуславливающие эффективность комплексного правового регулирования // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4. С. 174–178.

тельно самостоятельную институциональную общность на основе целостной юридической конструкции в соответствии с предметными, методологическими основаниями и ориентированная на достижение практического результата посредством соблюдения, исполнения, использования и применения правовых требований в таможенной сфере.

С каждым годом возрастает значение так называемых «комплексных таможенных институтов», включающих в свой состав нормы различных отраслей таможенного права. Например, институт таможенного контроля складывается из норм международного, конституционного, административного, налогового права; институт таможенных платежей – из норм налогового, бюджетного, административного, международного права; институт ответственности за нарушение таможенных правил – гражданского, уголовного, административного права.

Наряду с этим можно назвать ряд институтов таможенного права, которые только складываются и носят дискуссионный характер. Так, актуальными становятся в настоящее время институты: контроля по проведению валютных операций резидентами и нерезидентами внутри Единого экономического пространства, а в дальнейшем – по валютно-финансовым отношениям стран – членов Евразийского экономического союза; таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности; таможенного контроля после выпуска товаров; таможенного декларирования товаров в электронной форме. Вектор становления и развития названных и многих других институтов указывает на то, что они будут либо развиваться и превращаться в фундаментальные части таможенного права, либо по мере достижения поставленных целей и задач исчезнут или подвергнутся постепенному включению в другие таможенно-правовые институты.

*Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина*

*Сидоров В. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права, доцент кафедры правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета имени*

*М. В. Ломоносова*  
*E-mail: svn-svn@yandex.ru*

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin*

*Sidorov V. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Legal Disciplines of the Higher School of State Audit (Faculty) of Moscow State University named after M. V. Lomonosov*  
*E-mail: svn-svn@yandex.ru*

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ  
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. Н. Щеглов

Управление ЭБиПК ГУ МВД России по Воронежской области

Поступила в редакцию 9 октября 2017 г.

**Аннотация:** в статье рассматриваются некоторые характерные особенности правового регламентирования информатизации в государственном управлении Российской Федерации. Анализируются проблемные вопросы отождествления понятий «сведения» и «информация». Рассматриваются правовые полномочия собственника информационной системы.

**Ключевые слова:** информация, информатизация, совершенствование административных норм, информатизация государственного управления, информационная система.

**Abstract:** in the article some characteristic features of the legal regulation of informatization in the public administration of the Russian Federation are considered. The problematic issues of identifying the concepts of «information» and «information» are analyzed. Legal powers of the owner of the information system are considered.

**Key words:** information, Informatization, Improvement of administrative norms, informatization of public administration, information system.

Одним из важнейших этапов общего процесса информатизации в государственном управлении стало принятие Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>1</sup> (далее – Закон об информации 1995 г.), который более чем на 10 лет стал фундаментом в правовом регулировании этих и ряда других отношений, связанных с оборотом информации в системе государственной власти. Влияние данного законодательного акта на указанную систему общественных отношений является настолько весомым, что сохраняет свои отголоски и по прошествии более чем 20 лет. В силу указанного имеет прямой смысл рассмотреть ряд его положений более детально.

Достоинством данного законодательного акта является то, что в нем был впервые сформулирован целый ряд важных определений, приобретших таким образом статус законодательных дефиниций. Первым определением является определение собственно информации, под которой этот закон понимал «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления». По этому поводу А. А. Фатьянов высказал в свое время следующее суждение: «Отождествление понятий “информация” и “сведения” применительно к

<sup>1</sup> Об информации, информатизации и защите информации : федер. закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 8. Ст. 609.

информации, включаемой в сферу правового регулирования, является одним из фундаментальных положений при определении ее особенностей как объекта права»<sup>2</sup>. Таким образом, законодатель четко показал, что в орбиту правового регулирования включается только осмысленная, обработанная человеческим мозгом информация – сведения.

Вторым по значимости определением, сформулированным в данном законе, является определение документированной информации (документа) как зафиксированной на материальном носителе информации с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. Регулирование простановки реквизитов на документах является полностью административно-правовой проблемой, так как напрямую связана с внутриорганизационными отношениями в органах государственной власти и организациях и направлена на упорядочение оборота документированных сведений и придание им необходимого доказательственного значения. Эта проблема имеет много граней и, применительно к функционированию многих банков данных, до сего времени не получила должного юридического разрешения.

Третьим по значимости определением является введение данным законом понятия «информационные ресурсы», под которыми предложено было понимать «отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах)». Установление этого понятия, по мнению автора, преследовало цель введения информации в гражданский оборот, для чего информация должна была приобрести некоторые параметры, позволяющие ее как бы «овеществить». Впоследствии данная категория из новой редакции закона об информации была исключена, но получила широкое распространение в подзаконных актах и используется до сих пор; несколько изменив первоначальный смысл, она стала в большей степени ассоциироваться с материальными ресурсами – энергоносителями, полезными ископаемыми и т. д.

Четвертым по значимости определением рассматриваемого закона стало определение информационной системы как «организационно упорядоченной совокупности документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы». Для сферы накопления, обработки и предоставления информации данное определение имеет большое значение. Следует отметить, что оно в данном законе было не совсем удачным, так как позволяло образовывать информационные системы только из документированных (напомним, снабженных необходимыми реквизитами) сведений, хотя на практике во всех случаях так быть не может. Поэтому определение информационной системы как «совокупности содержащейся в базах данных информации

<sup>2</sup> Фатьянов А. А. Правовое обеспечение безопасности информации. М., 2001. С. 15.

и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств», которое дано в действующем Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>3</sup> (далее – Закон об информации 2006 г.) является более приемлемым для целей практического правоприменения.

Наконец, собственно под понятием «информатизация» Закон об информации 1995 г. понимал «организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов». Следует прямо отметить, что данное определение мало приемлемо для практического правоприменения, потому как это понятие тесно связано с категорией «информационные потребности» разных групп субъектов, а эти потребности классифицировать практически невозможно.

Тем не менее, несмотря на очевидную сложность сферы правового регулирования, Закон об информации 1995 г. заложил основы для развития экономических отношений, связанных с информатизацией, посвятив специальному регулированию данных отношений отдельную главу. В ней было установлено, что все виды производства информационных систем и сетей, технологий и средств их обеспечения составляют специальную отрасль экономической деятельности, развитие которой определяется государственной научно-технической и промышленной политикой информатизации, а также то, что государственные и негосударственные организации, а также граждане имеют равные права на разработку и производство информационных систем, технологий и средств их обеспечения. Тем самым подчеркивалась необходимость наличия и развития конкуренции на этом рынке, которая впоследствии и обусловила бурное развитие данной отрасли, проникновение информационных технологий во все области государственного управления.

Отдельную и очень значительную проблему представляет собой определение собственника той или иной информационной системы. Как следует из положений п. 2 ст. 17 Закона об информации 1995 г., собственником информационной системы, технологии и средств их обеспечения признавалось физическое или юридическое лицо, на средства которого эти объекты произведены, приобретены или получены в порядке наследования, дарения или иным законным способом. В данном определении, пусть не в прямой постановке, можно вычлениить саму информацию, т. е. собственником информационной системы может быть собственник информации (в тот период можно было говорить о собственности на информацию, так как доктрина и гражданское законодательство это допускали).

---

<sup>3</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

В действующем Законе об информации 2006 г. данная ситуация регулируется еще более запутанно. Во-первых, он вводит градацию информационных систем (ст. 13), подразделяя их на:

- государственные информационные системы (федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов);
- муниципальные информационные системы, созданные на основании решения органа местного самоуправления;
- иные информационные системы.

Далее, если иное не установлено федеральными законами, оператором информационной системы является собственник используемых для обработки содержащейся в базах данных информации технических средств, который правомерно пользуется такими базами данных, или лицо, с которым этот собственник заключил договор об эксплуатации информационной системы. То есть обладатель информации (информация – объект нематериальный, в силу чего быть ее собственником в гражданско-правовом смысле невозможно) как собственник информационной системы законодательством не рассматривается. По отношению к нему (п. 3 ст. 13) лишь устанавливается, что права обладателя информации, содержащейся в базах данных информационной системы, подлежат охране независимо от авторских и иных прав на такие базы данных. На самом деле это весьма плохо, так как принадлежащая государству информация вдруг и сразу может оказаться в распоряжении частных лиц. И законодательно это пока допускается. По мнению автора, необходимо обеспечить законодательную возможность быть оператором информационной системы не только собственнику технических средств, но и лицу, на средства которых включались сведения в информационную систему, а также лицу, которое на основании закона является обладателем сведений, включаемых в информационную систему. Таким образом, требуется, чтобы законодательное регулирование этих отношений было более детализованным. Это весьма важно для правомерных интересов органов внутренних дел в области доступа и обеспечения защиты таких информационных ресурсов.

Вернемся теперь к предложенной Законом об информации 2006 г. градации информационных систем. По мнению автора, эта градация является не совсем правильной. В упомянутой ст. 13 под государственными информационными системами понимаются федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, правовых актов государственных органов. При этом, во-первых, создание «на основании федеральных законов», а равно «на основании законов субъектов Российской Федерации» нельзя признать основным критерием отнесения информационной системы к разряду государственной. При развитости современной законодательной системы, откровенно

говоря, у нас все создается на основании каких-либо законов. Во-вторых, градация не учитывает возможность существования информационных систем, действующих сразу в нескольких субъектах Российской Федерации. В-третьих, понятие «государственные органы» слишком широкое. Поэтому необходима более точная классификация государственных информационных систем на законодательном уровне.

Наконец, уместно привести дефиницию «информационная система», содержащуюся в Законе об информации 2006 г. Здесь она трактуется как совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. Данное определение не дает ответа на основной вопрос: что же в информационной системе является главным – содержащиеся в ней сведения или информационные технологии и технические средства? Автор подчеркивает свою позицию в данном вопросе: главным в информационной системе являются собранные сведения, вопрос о технологиях – вторичен.

Учитывая важность государственных информационных систем для государственного управления и всей повседневной жизни государства и общества, Закон об информации 2006 г. не мог обойти данный вопрос более детальным правовым регулированием. Как следует из положений п. 1 ст. 14 данного акта, государственные информационные системы создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях. Итак, возможных оснований создания информационных систем три:

- реализация полномочий государственных органов;
- обеспечение обмена информацией между государственными органами;
- иные установленные федеральными законами цели.

Анализ данных положений показывает следующее:

1. Определяя административно-правовой статус государственного органа, необходимо в обязательном порядке указать, какие информационные системы и для каких целей он вправе создавать.

2. Функция создания и поддержания в работоспособном состоянии информационной системы, предназначенной для обмена сведениями между различными государственными органами, должна в обязательном порядке возлагаться на определенный государственный орган, который должен при этом приобретать статус оператора информационной системы.

3. Установление основания для создания информационной системы только в виде норм федеральных законов противоречит нормам ч. 1 ст. 13 этого же законодательного акта, где в качестве основания для создания информационных систем указаны законы субъектов Российской Федерации и правовые акты государственных органов. Логично предположить, что данные субъекты правомерно могут сформулировать собственные цели для создания информационных систем.

Важным положением ст. 14 Закона об информации 2006 г. является то, что государственные информационные системы создаются и эксплуа-

тируются на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой гражданами (физическими лицами), организациями, государственными органами, органами местного самоуправления. На первый взгляд, никаких проблем здесь нет. Однако это не так: предоставление информации может быть добровольным, а может быть обязательным. Органам государственной власти чаще всего необходима информация, которая должна предоставляться в обязательном порядке. Например, сведения о доходах граждан и организаций об уплате ими налогов и обязательных платежей. Необходимости наполнения сведениями государственных информационных систем с обязательным предоставлением информации должна соответствовать обязанность граждан и организаций предоставлять такую информацию с установлением сроков предоставления, порядка предоставления и юридических санкций за несвоевременное предоставление или отказ в предоставлении информации. Совокупность указанных юридических норм должна образовывать ядро статуса любой государственной информационной системы, в которой накапливается и обрабатывается информация, обязательная к предоставлению.

В целях упорядочения отношений в сфере обязательного предоставления информации в государственные информационные системы п. 4 ст. 14 рассматриваемого законодательного акта определяет следующее: перечень видов информации, предоставляемой в обязательном порядке, устанавливаются федеральными законами (опять же, почему, наряду с ними, не законами субъектов Российской Федерации?), условия ее предоставления – Правительством Российской Федерации или соответствующими государственными органами, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Следует отметить, что перечень – это формализация, причем формализация наглядная. И эта норма Закона об информации 2006 г. очень важна, так как представление в федеральных законах четких перечней обязательной информации позволит обеспечить в равной степени законные интересы государственных органов и права граждан и организаций, обязанных предоставлять только те сведения, которые содержатся в перечнях.

Но так ли это на самом деле? К сожалению, нет. Приведем в качестве примера ряд норм ст. 25 Федерального закона «О защите конкуренции»<sup>4</sup>. Согласно этим положениям «коммерческие и некоммерческие организации (их должностные лица), федеральные органы исполнительной власти (их должностные лица), органы государственной власти субъектов Российской Федерации (их должностные лица), органы местного самоуправления (их должностные лица), иные осуществляющие функции указанных органов органы и организации (их должностные лица), а также государственные внебюджетные фонды (их должностные лица),

---

<sup>4</sup> О защите конкуренции : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, обязаны представлять в антимонопольный орган (его должностным лицам) по его мотивированному требованию в установленный срок необходимые антимонопольному органу в соответствии с возложенными на него полномочиями документы, объяснения, информацию соответственно в письменной и устной форме (в том числе информацию, составляющую коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну), включая акты, договоры, справки, деловую корреспонденцию, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой записи или в форме записи на электронных носителях. Спрашивается: где перечень? При достаточно широких полномочиях антимонопольного органа мотивировать можно требование о предоставлении любого объема сведений. Вот только узнать, какова дальнейшая судьба этой информации, будет затруднительно, если вообще возможно. Следовательно, необходимо дальнейшее развитие перечневой системы обязательного предоставления информации в государственные информационные системы. Данный недостаток касается и органов внутренних дел.

В заключение отметим, что одним из основных критериев, согласно которому должен оцениваться уровень правового регулирования функционирования информационных систем, является степень достоверности содержащихся в ней сведений, а также придание получаемой из них информации статуса юридически значимого документа, для чего в нормативные правовые акты, определяющие порядок внесения информации в систему и ее оборота внутри нее, должен быть заложен жесткий правовой механизм проверки достоверности сведений и исключения несанкционированного внесения изменений в содержащиеся в ней файлы со сведениями. В определении правоспособности субъектов превалирует частноправовой подход, согласно которому такая возможность преимущественно предоставляется собственнику технических средств, но не лицу, на средства которого добывалась информация, подлежащая включению в информационную систему, а также лицу, которое вправе быть обладателем сведений, образующих ресурс информационной системы. По мнению автора, это сужает возможности управления органами государственной власти информационными системами, в состав которых включается информация, созданная за государственный счет.

*Управление ЭБиПК ГУ МВД России  
по Воронежской области*

*Щеглов Е. Н., заместитель начальника  
отдела*

*E-mail: agat.2005@rambler.ru*

*Tel.: 8-920-416-61-19*

*Management of the Library of the Russian  
Ministry of Internal Affairs for the Voronezh Region*

*Shcheglov E. N., Deputy Head of the Department*

*E-mail: agat.2005@rambler.ru*

*Tel.: 8-920-416-61-19*

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.  
ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

---

УДК 342.9

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ЗА НАРУШЕНИЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:  
ПОСТАНОВКА ВОПРОСА  
О НЕОБХОДИМОСТИ ЗАЩИТЫ РАБОТОДАТЕЛЕЙ**

**Ю. Б. Носова**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 1 ноября 2017 г.

**Аннотация:** рассматриваются вопросы привлечения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, должностных лиц к административной ответственности за нарушения трудового законодательства. Делается вывод о необходимости совершенствования практики назначения административных наказаний государственной инспекцией труда.

**Ключевые слова:** административная ответственность, административное наказание, нарушение, трудовое законодательство, государственная инспекция труда.

**Abstract:** considered the questions of attracting legal entities, individual entrepreneurs, officials to administrative responsibility for violations of labour legislation. It is concluded that it's necessary to improve the practice of appointing administrative punishments by the state labour inspection.

**Key words:** administrative responsibility, administrative punishment, violation, labour legislation, state labour inspection.

Наряду с общепризнанной значимостью защиты трудовых прав работников и необходимостью ее обеспечения посредством установления и применения ответственности работодателей за нарушения трудового законодательства, не менее важным представляется и защита юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также должностных лиц от незаконного и необоснованного привлечения их к административной ответственности.

Об актуальности данного аспекта проблемы применения административной ответственности за нарушения законодательства в сфере труда свидетельствует, в частности, статистика Федеральной службы по труду и занятости РФ. Так, Федеральной инспекцией труда в 2016 г. было проведено 134 568 проверок, из них – 100 803 проверки, по итогам которых выявлены нарушения. При этом подавляющее большинство проверок (116 445) – внеплановые. Общее число юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых выявлены нарушения, составило 90 080, число выявленных нарушений – 475 857. Число административных наказаний, примененных инспекторами, достигло 187 425,

из них: дисквалификация – 44; административное приостановление деятельности – 6; предупреждение – 18 150; штрафы – 169 225 на общую сумму 3 808 896 000 рублей<sup>1</sup>.

Анализ представленных данных показал, что в результате проведения большинства проверок государственными инспекторами труда были выявлены нарушения, последствием которых стали административные штрафы, примененные в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и должностных лиц. При этом не является секретом существование негласных «планов по штрафам» для органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований. Вместе с тем с высоких трибун звучат лозунги о необходимости ослабления контроля над бизнесом, снижения бюрократической нагрузки, уменьшения давления и карательного воздействия на предпринимателей. Уже делались определенные попытки совершенствования действующего законодательства в обозначенной сфере. В данном случае речь идет о внесенных изменениях в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup>, касающихся ведения единого реестра проверок, возложения обязанности на органы государственного контроля (надзора) осуществлять мероприятия по профилактике нарушений, реализации риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении проверок, применения опросных листов при проведении плановых проверок, а также объявлении «надзорных каникул» до конца 2018 г. в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства.

Нельзя не отметить и очевидно положительное для предпринимателей появление в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ<sup>3</sup> (далее – КоАП РФ) ст. 4.1.1, согласно которой лицам, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причине-

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.rostrud.ru/control/soblyudenie-zakonodatelstva-o-trude/>

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ния вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

Вместе с тем случаев замены административного наказания в виде административного штрафа предупреждением за нарушения трудового законодательства в юрисдикционной практике Федеральной инспекции труда ничтожно мало. Объясняется это, видимо, тем, что в качестве показателя эффективности деятельности государственного инспектора труда является количество и размеры административных штрафов, примененных по результатам проведения проверок.

Подобную практику нельзя признать обоснованной, учитывая цели осуществления государственного контроля (надзора), в числе которых можно назвать предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями обязательных требований. Кроме того, необходимо иметь в виду и цели административного наказания – предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Таким образом, устанавливаемая в законе административная ответственность за нарушения трудового законодательства и предусмотренные размеры административных штрафов часто значительные, имеют своей целью предупреждение и недопущение нарушений в сфере труда, но не пополнение бюджета на более, чем три миллиарда рублей за счет назначения административных штрафов, в том числе за незначительные нарушения.

Следует также обратить внимание и на получившую широкое распространение практику опубликования на главных страницах сайтов территориальных органов Роструда наименований юридических лиц, фамилий индивидуальных предпринимателей с указанием информации о проведенных в отношении их проверках, а также размерах примененных штрафов<sup>4</sup>, что не может не отражаться на деловой репутации указанных лиц. Тем не менее в КоАП РФ поясняется, что административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Обратимся теперь к анализу статей КоАП РФ, которые устанавливают административную ответственность за правонарушения в сфере труда. Статья 5.27 в ч. 1 предусматривает общий, неконкретизированный состав нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, ответственность за которые наступает, если такие нарушения не образуют составы админи-

<sup>4</sup> URL: <https://git36.rostrud.ru/>

стративных правонарушений, установленных ч. 3, 4 и 6 этой же статьи, а также ст. 5.27.1.

Часть 2 ст. 5.27 предусматривает ответственность за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 той же статьи, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение. При этом в п. 17 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>5</sup> разъясняется, что под аналогичным правонарушением, указанным в ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, следует понимать совершение должностным лицом такого же, а не любого нарушения законодательства о труде и охране труда (например, первый раз должностное лицо не произвело расчет при увольнении одного, а позднее – при увольнении другого работника). Вместе с тем обращает на себя внимание, что круг субъектов анализируемого правонарушения в КоАП РФ шире, чем упомянутое в постановлении Пленума ВС РФ должностное лицо, что, по всей видимости, не должно исключать правоприменение по смыслу, придаваемому данным разъяснением высшего судебного органа, также и в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Часть 3 ст. 5.27 КоАП РФ в действующей редакции, устанавливающая административную ответственность за фактическое допущение к работе лицом, не уполномоченным на это работодателем, в случае, если работодатель или его уполномоченный на это представитель отказывается признать отношения, возникшие между лицом, фактически допущенным к работе, и данным работодателем, трудовыми отношениями (не заключает с лицом, фактически допущенным к работе, трудовой договор), появилась в связи с принятием Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда»<sup>6</sup> и была ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ. Одновременно была установлена административная ответственность работодателей и их представителей за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора либо заключение гражданско-правового договора, фактически регулирующего трудовые отношения между работником и работодателем в ч. 3 ст. 5.27 КоАП РФ (в настоящее время – в ч. 4 ст. 5.27).

Установление административной ответственности за фактическое допущение к работе без оформления трудового договора не только работодателя, но и лица, не уполномоченного осуществлять такие действия, было обусловлено необходимостью подкрепления административно-юрисдикционными средствами новой ст. 67.1 Трудового кодекса РФ<sup>7</sup>, определив-

---

<sup>5</sup> Рос. газета. 2005. 19 апр.

<sup>6</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6986.

<sup>7</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

шей последствия фактического допущения к работе не уполномоченным на это лицом, в числе которых названа ответственность такого работника. Части 2 и 3 ст. 5.27 КоАП РФ (в редакции Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 421-ФЗ) стали соответственно ч. 3 и 4 ст. 5.27 КоАП РФ в связи с изложением указанной статьи в новой редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения ответственности работодателей за нарушения законодательства в части, касающейся оплаты труда»<sup>8</sup>.

Изменение нумерации частей ст. 5.27 КоАП РФ наряду с необходимостью применения положений ст. 1.7 КоАП РФ (лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения; закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т. е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено; закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет) вызывает в правоприменительной и судебной практике определенные сложности. Так, имеют место случаи вынесения постановлений государственных инспекторов труда о привлечении юридических лиц к административной ответственности по ч. 3 ст. 5.27 КоАП РФ, которые, впрочем, отменяются судами с указанием о том, что юридическое лицо не подлежит ответственности за совершение данного правонарушения<sup>9</sup>. Суды отменяют также подобные постановления, отмечая, например, следующее: «...в постановлении о назначении административного наказания приведены сведения о наличии признаков состава административного правонарушения, которое в редакции КоАП РФ, действовавшей на момент его совершения, подлежало квалификации по ч. 3 ст. 5.27 КоАП РФ, а в редакции, действующей по состоянию на момент рассмотрения дела должностным лицом – по ч. 4 ст. 5.27 КоАП РФ. При этом в постановлении о назначении административного наказания не указано, в соответствии с какой редакцией КоАП РФ обществу наложено административное наказание. Между тем сведения об этом имеют существенное значение для рассмотрения дела, поскольку действующая ныне редакция ч. 3 ст. 5.27 КоАП РФ не предус-

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4205.

<sup>9</sup> См., например: Решение Верховного суда Республики Башкортостан от 10 мая 2017 г. по делу № 21-662/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

матривает административной ответственности за деяния, вмененные в вину юридическому лицу»<sup>10</sup>.

Справедливости ради следует сказать, что в судебной практике есть и принципиально другие решения, которыми подобные постановления о привлечении юридического лица к ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 5.27 КоАП РФ с приведением в описательной части судебного решения положений указанной статьи в действующей редакции, оставлены в силе<sup>11</sup>.

Безусловно, значительная часть возникающих на практике проблем квалификации действий физических лиц, выражающихся в фактическом допущении к работе при отсутствии уполномочия работодателя, а также действий самих работодателей и их представителей, связанные с незаключением трудового договора с лицами, фактически допущенными к работе, обусловлена произошедшими изменениями в КоАП РФ и, по истечении определенного времени, а точнее – одного года со дня вступления в силу новой редакции ст. 5.27 КоАП РФ (3 октября 2016 г.), когда истекли сроки давности привлечения к ответственности за деяния, совершенные до указанной даты, будут сняты. Вместе с тем целесообразным видится разъяснение на уровне Федеральной службы по труду и занятости, адресованное правоприменителям, т. е. государственным инспекторам труда, суть которого должна состоять в том, что юридические лица не подлежат административной ответственности по ч. 3 ст. 5.27 КоАП РФ.

Действующая редакция ч. 4 ст. 5.27 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора либо заключение гражданско-правового договора, фактически регулирующего трудовые отношения между работником и работодателем, устанавливает в качестве санкций значительные размеры административных штрафов (для должностных лиц – от десяти до двадцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от пяти до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти до ста тысяч рублей). При этом государственные инспекторы труда квалифицируют по ч. 4 ст. 5.27 КоАП РФ любые нарушения, касающиеся оформления трудового договора.

Представляется, что законодатель, устанавливая повышенную ответственность для работодателей за уклонение от оформления трудового договора, а равно и за его «подмену» гражданско-правовым договором, имел в виду необходимость предупреждения таких противоправных действий работодателей, которые направлены на уклонение от возникновения трудовых отношений с «фактическими работниками». Однако формули-

---

<sup>10</sup> Решение Владимирского областного суда от 3 мая 2017 г. по делу № 11-98/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См., например: Решение Верховного суда Республики Татарстан от 1 февраля 2017 г. по делу № 77-244/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ровка в диспозиции данной нормы «ненадлежащее оформление трудового договора» позволяет должностным лицам государственной инспекции труда штрафовать на весьма значительные суммы работодателей и в тех случаях, когда трудовые договоры с работниками заключены, но в них допущены неточности, несовершенства, например не указаны условия, которые согласно ст. 57 Трудового кодекса РФ должны содержаться в трудовом договоре.

Полагаем, учитывая негативно складывающуюся для работодателей практику привлечения их к административной ответственности за ненадлежащее оформление трудового договора, необходимо в постановлении Пленума Верховного Суда РФ разъяснить, что в качестве подобных нарушений могут быть расценены такие действия работодателя, как заключение трудового договора в устной форме, невыдача работнику его экземпляра трудового договора. Заключение же трудового договора в письменной форме с нарушениями, выражающимися в невключении в содержание трудового договора обязательных сведений или условий, которые согласно ст. 57 Трудового кодекса РФ должны включаться в текст договора, и не должны квалифицироваться по ч. 4 ст. 5.27 КоАП РФ.

Еще один состав административного правонарушения установлен ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ и предусматривает административную ответственность за невыплату или неполную выплату в установленный срок заработной платы, других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо установление заработной платы в размере менее размера, предусмотренного трудовым законодательством.

Применение административной ответственности за такие деяния имеет как минимум два проблемных аспекта.

Во-первых, в практике государственных инспекций труда отсутствуют случаи квалификации действий работодателя по невыплате заработной платы в установленный срок даже с незначительными пропусками сроков (2–3 дня) в качестве малозначительных административных правонарушений и освобождения лица, его совершившего, от административной ответственности в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ. Более того, назначение административных наказаний нередко осуществляется государственными инспекторами труда без учета требований ст. 4.1 и 4.2 КоАП РФ, предполагающих назначение административного наказания с учетом характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, обстоятельств, смягчающих административную ответственность. Предупреждение как мера административной ответственности предусмотрено санкцией ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ, но практически не применяется государственными инспекциями труда. В основном в качестве вида административного наказания назначаются административные штрафы (на должностных лиц в размере от десяти до двадцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от одной до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от тридца-

ти до пятидесяти тысяч рублей). Подобную практику нельзя признать правильной и справедливой.

Во-вторых, особого внимания заслуживает проблема применения мер административной ответственности за «установление заработной платы в размере менее размера, предусмотренного трудовым законодательством». Очевидно, что законодатель в данном случае установил административную ответственность за выплату заработной платы менее минимального размера оплаты труда. Это следует из содержания ст. 133 Трудового кодекса РФ, согласно которой минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения. То есть законодательством устанавливается минимальный размер оплаты труда, но в этой же статье указано, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже прожиточного минимума трудоспособного населения. В связи с указанной формулировкой и возникают случаи привлечения работодателей к административной ответственности за установление заработной платы ниже величины прожиточного минимума, даже если устанавливаемая и выплачиваемая заработная плата превышает минимальный размер оплаты труда.

Однако до настоящего времени минимальный размер оплаты труда так и не доведен до величины прожиточного минимума. На сегодняшний день минимальный размер оплаты труда установлен Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 460-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»<sup>12</sup> в сумме 7800 рублей. А прожиточный минимум трудоспособного населения по Российской Федерации утвержден постановлением Правительства РФ от 19 сентября 2017 г. № 1119 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2017 г.»<sup>13</sup> и составляет 11 163 рубля.

Таким образом, несмотря на то что Трудовой кодекс РФ вступил в силу более 15 лет назад, его ст. 421, предусматривающая, что порядок и сроки поэтапного повышения минимального размера оплаты труда до размера прожиточного минимума устанавливаются федеральным законом, так и не нашла своей реализации.

Вместе с тем нельзя не отметить определенные позитивные шаги в этом направлении. Так, согласно проекту федерального закона № 274625-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения»<sup>14</sup> с 1 января 2018 г. минимальный размер оплаты труда будет установлен на уровне 85 % от

---

<sup>12</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016 г. № 52 (ч. 5). Ст. 7509.

<sup>13</sup> Там же. 2017. № 39. Ст. 5699.

<sup>14</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

прожиточного минимума, т. е. 9489 рублей, а начиная с 1 января 2019 г. и далее ежегодно минимальный размер оплаты труда будет устанавливаться федеральным законом в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за II квартал предыдущего года. При этом минимальный размер оплаты труда не будет снижаться, если определенная таким образом величина прожиточного минимума окажется ниже, чем годом ранее.

Заметим также, что действующее законодательство предусматривает возможность установления размера минимальной заработной платы в субъекте РФ. Статьей 133.1 Трудового кодекса РФ определено, что региональным соглашением о минимальной заработной плате может устанавливаться размер минимальной заработной платы в субъекте РФ с учетом социально-экономических условий и величины прожиточного минимума трудоспособного населения в соответствующем субъекте РФ. Многие субъекты РФ реализовали такую возможность и в региональных соглашениях установили минимальную заработную плату в размере не ниже прожиточного минимума трудоспособного населения. Например, в Воронежской области 1 февраля 2017 г. было заключено Трехстороннее соглашение между правительством Воронежской области, объединениями профсоюзов и объединениями работодателей на 2017–2019 гг.<sup>15</sup>, предусматривавшее обязательство работодателей Воронежской области выплачивать заработную плату работникам в размере не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения области.

В связи с этим необходимо определить, как надлежит квалифицировать действия работодателя, выплачивающего заработную плату в размере ниже прожиточного минимума. Как уже указывалось выше, практика правоприменения, к сожалению, такова, что юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, должностное лицо несут за такое нарушение административную ответственность по ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ. При этом государственные инспекторы труда, рассматривающие дела о таких административных правонарушениях, игнорируют существование ст. 5.31 КоАП РФ, устанавливающую административную ответственность за нарушение или невыполнение работодателем или лицом, его представляющим, обязательств по коллективному договору, соглашению. К слову, ст. 5.31 КоАП РФ в качестве санкции предусматривает предупреждение или наложение административного штрафа в размере от трех до пяти тысяч рублей против административных штрафов по ст. 5.27 КоАП РФ в размерах: на должностных лиц в размере от десяти до двадцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от одной до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати до пятидесяти тысяч рублей.

Тем не менее в судебной практике имеют место решения, которыми постановления о привлечении работодателей за установление заработной платы в размере ниже размера, установленного региональными со-

<sup>15</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

глашениями, отменяются по основанию неправильной квалификации<sup>16</sup>. Подобные позиции судов, аргументированные тем, что соглашения, предусматривающие обязанность работодателя выплачивать заработную плату не ниже прожиточного минимума, являются согласно ст. 45 Трудового кодекса РФ правовыми актами, регулируемыми социально-трудовые отношения и устанавливающими общие принципы регулирования связанных с ними экономических отношений, заключаемых между полномочными представителями работников и работодателей, в частности на региональном уровне социального партнерства в пределах их компетенции, не относятся к трудовому законодательству, а являются актами социального партнерства, представляются верными по сути и справедливыми по значению.

Следовательно, можно с уверенностью констатировать, что привлечение работодателей к административной ответственности за установление заработной платы работникам в размере ниже прожиточного минимума по ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ будет возможно лишь тогда, когда минимальный размер оплаты труда будет действительно (хотя и с некоторым опозданием) соответствовать прожиточному минимуму трудоспособного населения. Пока же квалификация таких действий работодателя должна осуществляться по ст. 5.31 КоАП РФ, что должно найти отражение в соответствующем разъяснении Верховного Суда РФ.

---

<sup>16</sup> См., например: Решение Ипатовского районного суда Ставропольского края от 27 января 2016 г. по делу 12-8/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет*

*Носова Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права, доцент кафедры административного и административного процессуального права*

*E-mail: yulia\_sh81@mail.ru*

*Тел.: 8 (473) 220-84-74*

*Voronezh State University*

*Nosova Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department, Associate Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department*

*E-mail: yulia\_sh81@mail.ru*

*Tel.: 8 (473) 220-84-74*

**ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ В СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ:  
ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ЭЛЕМЕНТЫ И ОСОБЕННОСТИ**

**А. А. Савостин**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 28 ноября 2017 г.

**Аннотация:** *статья посвящена исследованию вопросов, связанных с понятием, содержанием и элементами принципа законности. Обращается внимание на неполноту и бессистемность перечня принципов, закрепленных в действующей редакции КоАП РФ, выдвигаются предложения по его дополнению. На основе изучения законности в общетеоретическом смысле делается попытка описания отличительных черт, характерных для административной ответственности. Аргументируется необходимость внесения изменений в ст. 1.6 КоАП РФ ввиду несовершенства ее содержания.*

**Ключевые слова:** *система принципов административной ответственности, принцип законности, содержание законности, элементы законности.*

**Abstract:** *the article is devoted to the study of issues related to the concept, content and elements of the principle of legality. Attention is drawn to the incompleteness and unsystematic nature of the list of principles of administrative responsibility in the current version of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, proposals are being proposed to supplement it. On the basis of the study of the concept of legality in the general theoretical sense, an attempt is made to describe the distinctive features characteristic of administrative responsibility. Argumented the need for changes in Art. 1.6 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation due to the inadequacy of its content.*

**Key words:** *system of principles of administrative responsibility, a principle of legality, a content of legality, elements of legality.*

Принципы права – одна из базовых категорий, на которых основываются правовые отношения в государстве. Принципы обладают рядом свойств, что ставит их в один ряд с другими системообразующими факторами, такими как предмет, метод правового регулирования общественных отношений, правовые презумпции<sup>1</sup>. При этом различают понятия «правовые принципы» и «основные начала законодательства». Они не противопоставляются и не рассматриваются как взаимоисключающие<sup>2</sup>.

Принципы права – это нечто большее, чем просто закрепленные в законодательных актах основы, в соответствии с которыми должно производиться правоприменение со стороны субъектов права, а также последующее правотворчество в виде внесения изменений или принятия

<sup>1</sup> См.: Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности / В. К. Андреев [и др.] ; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М., 2016. С. 3.

<sup>2</sup> См.: Комиссарова Е. Г. Принципы в праве и основные начала гражданского законодательства : автореф. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 8–9.

новых нормативных правовых актов. Такой вывод сделан на основании того, что формирование принципов – результат длительных отношений между субъектами. Поэтому отнесение принципов только к категории правонарушений видится достаточно узким, поскольку правосознание в некотором роде есть часть культуры общества.

Общая часть Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в ст. 1.4–1.5 прямо закрепляет только два принципа, на которых должно основываться содержание данного законодательного акта, а также действия и решения субъектов административного права. Кроме того, в ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ упоминается принцип вины, а в ст. 1.6 – принципы законности и гуманизма. Несколько других принципов, а именно: язык, на котором ведется судопроизводство, и открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях находятся в главе 24 КоАП РФ.

По нашему мнению, неполнота и бессистемность правовых принципов в КоАП РФ не способствуют повышению эффективности в деятельности органов публичной власти, поскольку данный кодекс не устанавливает базовые идеи, имеющие место, например, в других отраслях публичного права. В административно-правовой науке выделяются некоторые классификации, которые включают перечень правовых основ, опираясь, прежде всего на конституционные принципы. Многие известные советские и российские ученые-административисты придерживаются во многом схожих взглядов на систему принципов, их понятие и функции.

Например, Л. Л. Попов говорит о том, что основополагающее значение имеют принципы, закрепленные в Конституции РФ, а именно: принцип приоритета личности и ее интересов в жизни общества, принцип разделения властей, принцип федерализма, принцип законности, принцип гласности и принцип ответственности<sup>3</sup>.

Согласно другому подходу, который имеет более широкое представление по сравнению с предыдущим, существенное значение для управленческой деятельности в целом имеют значение только следующие принципы: принцип народовластия, принцип единства системы исполнительной власти, принцип федерализма<sup>4</sup>.

Большим шагом вперед в развитии законодательства об административных правонарушениях стала разработка проекта нового КоАП РФ, поскольку с момента вступления в силу действующего Кодекса было внесено около трех тысяч поправок, что сделало его содержание более громоздким. Помимо нового подхода к определению административного правонарушения, введения новых видов административных наказаний и др. разработчиками было уделено особое внимание принципам административного права. Так, их число значительно увеличилось по срав-

---

<sup>3</sup> См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2002. С. 29–30.

<sup>4</sup> См.: Аганов А. Б. Административное право : учебник. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 38–41.

нению с действующей редакцией КоАП РФ – их пятнадцать. Кроме того, все они в отличие от действующего нормативного правового акта, где принципы хаотично распределены по всему Кодексу, строго систематизированы и находятся в одной главе.

Бесспорно, это является значительным продвижением в вопросе о ликвидации данного пробела в праве. Однако, по нашему мнению, предложенная классификация имеет свои недостатки.

Наряду с очень важными принципами, которые установлены также большинством отечественных кодифицированных актов, в проекте присутствует элемент дублирования одних принципов другими. К примеру, обращают на себя внимание ст. 2.5 «Принцип законности» и ст. 2.16 «Принцип обязательности постановлений и иных актов по делам об административном правонарушении». На наш взгляд, в данном случае имеет место излишняя конкретизация положений принципа законности. Такой вывод делается на основании того, что суть законности заключается в соблюдении субъектами административного права нормативных предписаний. Поскольку, согласно действующей редакции КоАП РФ, лицо не может быть подвергнуто административному наказанию иначе, как на основании и в порядке, установленном законом, а применение должностным лицом или органом наказания осуществляется в пределах компетенции указанного органа или должностного лица в соответствии с законом, то согласно данной норме для органов власти, организации и граждан такие акты являются обязательными.

В литературе высказываются также сомнения и по поводу целесообразности других принципов, предложенных в проекте, например принципа оперативности<sup>5</sup>.

Содержание перечисленных выше классификаций видится недоработанным, поскольку не отражает всего многообразия правовых отношений, возникающих в рассматриваемой отрасли. Поэтому представляется необходимым дополнение несколькими принципами, которые должны быть включены, по нашему мнению, в содержание общей части КоАП РФ.

Представляется, что данные принципы необходимо рассматривать во взаимодействии с принципом законности, поскольку это основополагающий принцип деятельности субъектов административного права.

Во-первых, нынешним системам недостает принципа состязательности, который имеет место в других российских кодифицированных законодательных актах, таких как Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ и др. Необходимость дополнения перечня принципом состязательности обосновывается тем, что его отсутствие приводит к тому, что суд нередко выполняет функции обвинителя: оглашает протокол об административном правонарушении, исследует доказательства, предоставленные лицом, составившим протокол.

<sup>5</sup> См., например: *Новиков А. В.* Можно ли оперативность рассматривать в качестве принципа производства по делам об административных правонарушениях? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 3 (30). С. 155–168.

Суд часто сам вынужден собирать дополнительные доказательства, подменяя при этом лицо, уполномоченное составлять протокол.

Во-вторых, полагаем, что, наряду с законностью, важную роль имеет всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств дела, поскольку для вынесения законного и обоснованного акта по делу необходимо установить все фактические обстоятельства, имеющие непосредственное отношение к делу. Принципы законности и объективной истины неразрывно взаимосвязаны, так как правильная юридическая оценка может быть дана только при всестороннем изучении объективных фактов. О единстве фактического и юридического в основании административной ответственности говорит В. Е. Севрюгин<sup>6</sup>.

В настоящее время ст. 24.1 КоАП РФ в качестве задач производства по делам об административных правонарушениях закрепляет всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. Однако полагаем, что всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств должно быть закреплено в качестве принципа, на котором основывалось бы рассмотрение дел об административном правонарушении.

В-третьих, некоторые авторы обращают внимание на то, что в главе 1 КоАП РФ также необоснованно отсутствует принцип справедливости. Административное право в целом и административная ответственность в частности должны отвечать требованиям справедливости<sup>7</sup>. В. Е. Давидович рассматривает справедливость в следующих аспектах: 1) оценка и мера средств; 2) оценка и мера результатов<sup>8</sup>. Справедливость должна включать оценку и меру: 1) целей административного наказания; 2) средства их достижения – наказания и иных мер административно-правового характера; 3) результатов применения наказания и иных мер административного характера<sup>9</sup>.

Представляется, что принцип справедливости, наряду с принципом законности, является чрезвычайно важным для содержания КоАП РФ, поэтому необходимо его включение в главу 1.

Таким образом, предлагаем внести изменения в КоАП РФ, систематизировав существующие и дополнив новыми принципами главу 1.

---

<sup>6</sup> См.: *Севрюгин В. Е.* Проблемы административного права. Тюмень, 1994. С. 149–151.

<sup>7</sup> См.: *Юнусов С. А.* Обеспечение принципов справедливости и законности в административной деятельности правоохранительных органов // *Административное право и процесс.* 2017. № 4. С. 54.

<sup>8</sup> См.: *Давидович В. Е.* Социальная справедливость : идеал и принцип деятельности. М., 1989. С. 31.

<sup>9</sup> См.: *Джуха О. В.* Принцип справедливости в административно-юрисдикционном процессе // *Бизнес в законе : экономико-юридический журнал.* 2011. № 3. С. 122.

В настоящее время Конституция РФ содержит концептуальные положения о законности, отраженные в п. 2 ст. 15 Конституции, а именно: «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и закон».

Принцип законности в обществе во многом выполняет роль социального ориентира, основополагающего позитивного начала, с которым каждый гражданин, общественная организация, государственный или муниципальный орган должны постоянно сверять свою профессиональную деятельность, чтобы обеспечить ей высокое правовое качество, последовательно демократическое содержание, достижение высоких социально-экономических результатов<sup>10</sup>.

По нашему мнению, отличительной чертой законности при привлечении к административной ответственности является специфическая деятельность суда, органа, должностного лица по применению законов и подзаконных актов, по установлению в действиях лица состава административного правонарушения.

Принцип законности имеет несколько аспектов. Прежде всего – это обеспечение и защита прав и свобод граждан со стороны государственных органов и должностных лиц. Другой аспект – это строгое соблюдение законов и подзаконных актов самими гражданами<sup>11</sup>.

Законность как принцип накладывает определенные обязанности как на государство, так и на граждан. Для первых это заключается в обеспечении прав и свобод граждан путем принятия законодательных актов, соответствующих объективно сложившейся в государстве обстановке, а также в стабильной и эффективной работе органов государственной власти; для вторых – в неукоснительном исполнении и соблюдении общеобязательных правил и норм.

Как отмечается в юридической литературе, содержание законности составляет не наличное законодательство (пусть даже совершенное с точки зрения юридической техники), а законодательство, которое адекватно воплощает правовые принципы, общечеловеческие идеалы и ценности, насущные потребности и интересы человека, объективные тенденции социального прогресса<sup>12</sup>.

Законность как принцип административного права можно определить как совокупность требований, предъявляемых к суду, органу, должностному лицу, в чью компетенцию входит вынесение процессуальных документов по делу об административном правонарушении, по соблюдению норм Конституции РФ, КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях при применении мер обеспечения

<sup>10</sup> См.: Законность в Российской Федерации / под ред. А. Х. Казариной [и др.]. М., 2008. С. 7.

<sup>11</sup> См.: Законность в Российской Федерации / под ред. Ю. А. Тихомирова, А. Я. Сухарева, И. Ф. Демидова. М., 1998. С. 4–5.

<sup>12</sup> См.: *Витрук Н. В.* Законность : понятие, защита и обеспечение // Общая теория права / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 513–525.

производства по делу на стадии привлечения лица к административной ответственности, рассмотрения дела по существу, а также при вынесении итогового акта по делу, его исполнении.

Суть законности как метода государственного руководства, заключается в формировании и деятельности ветвей государственной власти; реализации поставленных задач и государственных функций, а также форм их осуществления – правотворческой, а именно законодательной, и правоприменительной, т. е. правоисполнительной и правоохранительной; в регулировании отношений<sup>13</sup>. Законность как метод в административном праве – разработка, внедрение и надлежащее функционирование административно-правовых механизмов, гарантирующих соблюдение прав субъектов административно-правовых отношений в целях поддержания надлежащего уровня правовой системы в целом.

В организационном плане режим законности означает строгую регламентацию деятельности учреждений и организаций, поддержание правопорядка на федеральном, региональном, местном уровнях. В социально-психологическом плане идея законности воспринимается как убежденность в необходимости строго соблюдать Конституцию, законы, иные правовые акты, уверенность в устойчивости, обязательности, определенности правовых предписаний, в надежности защиты от правонарушений<sup>14</sup>.

Законность как правовая категория имеет свою структуру, т. е. включает в себя определенные элементы. Их изучение позволит полнее раскрыть сущность законности и особенности административно-правового регулирования.

Чаще всего в структуру законности включают такие элементы, как законодательство, механизм реализации действующих норм, система контроля и надзора за соблюдением законодательства<sup>15</sup>. С нашей точки зрения, элементами законности являются следующие:

– системное и адекватное развитие нормативной правовой базы, соответствующее экономическим и политическим реалиям. Законодательство любого правового государства должно постоянно обновляться, подстраиваясь под постоянно изменяющиеся общественные отношения, а именно: осуществлять разработку новых нормативных правовых актов, вносить изменения в действующие, а также отменять устаревшие. Все эти правовые процедуры должны сопровождаться высоким уровнем юридической техники, обеспечивая создание современного правового материала. Европейский суд по правам человека в одном из своих постановлений указал, что норма не может считаться «законом», если она не сформулирована с достаточной степенью точности, позволяющей гражд-

---

<sup>13</sup> См.: *Байтин М. И.* Сущность права : современное нормативное правопонимание на грани двух веков. М., 2005. С. 341.

<sup>14</sup> См.: *Законность в Российской Федерации / под ред. Ю. А. Тихомирова, А. Я. Сухарева, И. Ф. Демидова.* М., 1998. С. 4–5.

<sup>15</sup> См.: *Гааг Л. В.* Структура законности // *Вестник Томского гос. ун-та. Серия: Право.* 2015. № 3 (17). С. 5.

данину сообразовывать с ней свое поведение: он должен иметь возможность, пользуясь при необходимости советами, предвидеть в разумной применительно к обстоятельствам степени последствия, которые могут повлечь за собой данное действие<sup>16</sup>;

– стабильная экономическая ситуация в государстве, финансовая поддержка государственных органов. Безусловно, нестабильная ситуация в экономике ведет к ослаблению законности, нарушению прав и свобод, установленных нормативными правовыми актами. Только поддержание определенного уровня развития позволит государству обеспечить реализацию положений законодательных актов;

– развитая система контроля и надзора. Она представляет собой мониторинг, осуществляемый органами и должностными лицами в целях выявления несоблюдения законов государственными органами, органами субъектов, органами местного самоуправления и др., а также соответствия законам издаваемых данными органами правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти и местного самоуправления, руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и т. д.;

– эффективная система информационного обеспечения. Данный элемент законности, на наш взгляд, является одним из главных, формирующих надлежащий уровень правосознания у граждан путем опубликования, внесения изменения в нормативные правовые акты;

– правовые механизмы и гарантии обеспечения законности.

Одно лишь закрепление законности в качестве принципа права является декларацией. Для реализации этого положения на практике необходим правовой механизм, правовые гарантии. В противном случае такое отсутствие может привести к установлению в обществе правового нигилизма либо правового идеализма<sup>17</sup>.

Одной из разновидностей гарантии законности в административно-правовой сфере является, в частности, деятельность Конституционного Суда РФ, который уполномочен проверять в том числе нормы КоАП РФ на соответствие положениям Конституции РФ, признавая своим постановлением норму конституционной либо несоответствующей Конституции РФ.

Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 20-П, вынесенном в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области, предметом рассмотрения являлись положения ч. 2 ст. 1.7 и п. 2 ст. 31.7 КоАП РФ, выступающие правовым основанием для решения вопроса о прекращении исполнения вступившего в законную силу постановления суда о назначе-

<sup>16</sup> По делу «Санди Таймс» (The Sunday Times) против Соединенного Королевства : постановление ЕСПЧ от 26 апреля 1979 г. // Европейский суд по правам человека : избр. решения : в 2 т. М., 2000. Т. 1. С. 201–202.

<sup>17</sup> См., например: *Матусов Н. И.* Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // Государство и право. 2013. № 10. С. 5–12.

нии административного наказания в случае отмены закона, устанавливавшего административную ответственность за соответствующее деяние, при введении уголовной ответственности за его совершение.

Конституционный Суд РФ по результатам рассмотрения дела пришел к следующим выводам.

Установленное ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ правило об обратной силе закона, отменяющего административную ответственность, не должно интерпретироваться в отрыве от принципиальных положений, закрепленных в ч. 2 ст. 54 Конституции РФ, имеющих межотраслевое юридическое значение. Это означает, что отмена административной ответственности за то или иное деяние с одновременной заменой ее уголовной ответственностью не может считаться устранением ответственности за совершение соответствующего деяния, иными словами, установление уголовной ответственности за деяние, которое ранее признавалось административно наказуемым, не может свидетельствовать об отмене публично-правовой ответственности за такое деяние.

Относительно второго вопроса Суд постановил, что п. 2 ст. 31.7 КоАП РФ не соответствует Конституции РФ, ее ст. 15 (ч. 1, 2) и 54 в той мере, в какой он предполагает прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, если отмена законом административной ответственности за административное правонарушение одновременно сопровождается введением уголовной ответственности за то же деяние<sup>18</sup>.

Надо признать, что такой способ проверки законности нормативных актов является достаточно эффективным, поскольку спустя некоторое время в п. 2 ст. 31.7 КоАП РФ были внесены изменения, в которых законодатель учел положения, содержащиеся в рассмотренном выше постановлении Конституционного Суда РФ.

Далее перейдем к анализу ст. 1.6 КоАП РФ «Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением», чтобы установить соответствие между ее содержанием и содержанием Кодекса в целом; выяснить, насколько формулировка рассматриваемой статьи отражает содержание законности.

Обратившись к содержанию ранее действовавшего Кодекса РСФСР об административных правонарушениях<sup>19</sup>, в частности ст. 8 «Обеспечение принципа социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения», отметим, что названия рассматриваемых статей достаточно схожи, но при этом различно их содержание. Так, ст. 8 Кодекса РСФСР, помимо общепринятой трактовки принципа законности, в четвертом абзаце содержит перечень правовых

---

<sup>18</sup> По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 1.7 и п. 2 ст. 31.7 КоАП РФ в связи с запросом мирового судьи судебного участка №1 Выксунского судебного района Нижегородской области : постановление Конституц. суда РФ от 14 июля 2015 г. № 20-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : утв. ВС РСФСР 20 июня 1984 г. (в ред. от 20.03.2001). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

гарантий, а именно: систематический контроль со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорский надзор, право обжалования и другие способы, установленные законодательством. Это в некотором роде оправдывает наличие в названии термина «обеспечение законности».

На наш взгляд, законодателем не слишком удачно было выбрано название для ст. 1.6 КоАП РФ, поскольку обеспечение как деятельность предполагает наличие правовых гарантий и эффективное исполнение специальных правовых механизмов в целях поддержания режима законности. В содержании ч. 1, 2 говорится только о надлежащем применении законодательства, что в общих чертах соответствует принципу законности. Кроме того, принцип законности в любой отрасли права не может быть реализован только лишь посредством надлежащего рассмотрения дел судами и органами, в компетенцию которых входит вынесение постановления об административном правонарушении. Единственным путем для построения правового государства является только целенаправленное и надлежащее функционирование правовой системы в целом.

На этом основании предлагаем изменить формулировку статьи, которая соответствовала бы содержанию, исправив ее на более традиционную и подходящую в данном случае, а именно: «Принцип законности при производстве по делу об административном правонарушении».

Статья 1.6 КоАП РФ, как было указано выше, состоит из трех частей. Первая устанавливает, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законом. Согласно второй – применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом<sup>20</sup>.

Исходя из содержания, статья напрямую связывает законность с защитой прав человека и гражданина, а не с принципом верховенства права. Так, риторика данного положения КоАП РФ напрямую свидетельствует об озабоченности законодателя защитой прав лица, привлекаемого к ответственности: «...лицо... не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законом»<sup>21</sup>.

Особое внимание следует обратить на формулировку третьей части, которая говорит о том, что при применении мер административного при-

<sup>20</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 30.10.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> *Адмиралова И. А.* Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан // Современное право. 2014. № 10. С. 61.

нуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

На наш взгляд, это совершенно не соответствует самой сущности законности, которая предполагает обязательность исполнения норм административного законодательства субъектами административного права, в то время как понятие «унижение человеческого достоинства» довольно расплывчато и больше относится к категории морально-нравственных. Исходя из этого, полагаем, что необходимо внести изменение в действующую редакцию ст. 1.6 КоАП РФ, исключив из нее ч. 3.

В действующей редакции также не конкретизируется, на основании каких именно законодательных актов лицо подвергается административному наказанию. Так, ст. 3 Закона Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 77-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» закрепляет, что настоящий закон устанавливает ответственность за административные правонарушения, не предусмотренные законодательством Российской Федерации<sup>22</sup>. Похожие положения содержат и кодексы других субъектов. Поэтому считаем целесообразным ликвидировать такой пробел, установив, что лицо может быть подвергнуто административному наказанию на основании и в порядке, установленном КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

В юридической литературе обращается внимание и на другие недостатки ст. 1.6 КоАП РФ. К примеру, А. В. Сумачев говорит о том, что перечень административных правонарушений, указанный в КоАП РФ и соответствующих законах субъектов РФ об административных правонарушениях, является исчерпывающим, а применение «схожей» нормы (аналогии) недопустимо. Однако прямого указания на запрет «аналогии закона» законодательство об административных правонарушениях не содержит. Такое положение представляется существенным пробелом в законе. Дело в том, что законодательство об административных правонарушениях обладает репрессивным (карательным) характером, что связано порой с существенным принудительным ограничением прав и законных интересов физических и юридических лиц. Именно репрессивная сущность законодательства об административных правонарушениях обуславливает необходимость запрета аналогии, что должно быть отражено в самом законе<sup>23</sup>.

Кроме того, согласимся с разработчиками рассмотренного выше проекта КоАП РФ, что субъектный состав в ч. 2 ст. 1.6 действующего Кодекса следовало бы расширить, указав, помимо органа и должностного лица, еще и суд. Иначе, исходя из буквального толкования закона, получается, что положения о применении административного наказания и мер

---

<sup>22</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> См.: Сумачев А. В. О «потерянном» принципе законности в законодательстве об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 85.

обеспечения производства по делу не распространяются на судебные органы. В то же время глава 23 КоАП РФ имеет название «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», что напрямую свидетельствует о наличии соответствующих полномочий у суда.

На наш взгляд, ст. 1.6 КоАП РФ должна выглядеть следующим образом:

Статья 1.6 «Принцип законности при производстве по делу об административном правонарушении».

«1. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию, установленному Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях на момент его совершения, если в действиях такого лица отсутствует состав административного правонарушения.

Лицо может быть подвергнуто мерам обеспечения производства по делу только на основании Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законов субъектов Российской Федерации.

2. Применение уполномоченными на то судом, органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции суда, органа или должностного лица в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Их решения должны быть законными, обоснованными и мотивированными.

3. Применение законодательства об административных правонарушениях по аналогии не допускается.».

Таким образом, считаем необходимым внести изменения в ст. 1.6 КоАП РФ, приняв во внимание имеющиеся теоретические разработки, а также предложенную вариацию статьи, устранив тем самым существенные недостатки, имеющие место в действующей редакции.

*Воронежский государственный университет*

*Савостин А. А., аспирант кафедры административного и административного процессуального права*

*E-mail: sawostin.aleksei@yandex.ru*

*Тел.: 8-980-544-58-86*

*Voronezh State University*

*Savostin A. A., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department*

*E-mail: sawostin.aleksei@yandex.ru*

*Tel.: 8-980-544-58-86*

УДК 349.2

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В ГОДЫ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

А. С. Кудрин

*Пермский национальный исследовательский  
политехнический университет*

Поступила в редакцию 7 февраля 2017 г.

**Аннотация:** рассматриваются некоторые особенности регулирования государством трудовых отношений в период новой экономической политики (нэпа). Утверждается, что рассматриваемый исторический период характеризовался сочетанием публично-правового и частноправового регулирования общественных отношений при преобладании публичности. Отмечается, что в сложившихся социально-экономических условиях у государства в полной мере проявилась двоякая функция: с одной стороны, вступление в трудовые отношения в качестве работодателя через предприятия, учреждения, органы, организации и правовое регулирование общественных отношений, входящих в предмет трудового права, с другой – функция защиты работников от злоупотреблений со стороны иных субъектов социальной власти, прежде всего нанимателей. Делается вывод о том, что договорные начала в регулировании отношений наемного труда в то время носили зачаточный, эпизодический характер и не могли получить в ближайшем будущем своего развития.

**Ключевые слова:** трудовые отношения, правовое регулирование, новая экономическая политика.

**Abstract:** the article considers some features of state regulation of labor relations during the new economic policy (NEP). It is argued that in the present historical period is characterized by a combination of public law and private law regulation of public relations with the predominance of publicity. It is noted that in the current socio-economic conditions the state has fully manifested a dual function: on the one hand, the entry into an employment relationship as an employer through enterprises, institutions, organs, organizations and legal regulation of social relations constituting the subject-matter of labour law, on the other, the function of protecting workers from abuse by other subjects of social power, first of all, employers. It is concluded that, the beginning of the contractual regulation of relations of wage labor were rudimentary, sporadic and could not get in the near future its development.

**Key words:** labour relations, legal regulation, new economic policy.

В начале 20-х гг. XX в. после завершения основных боевых действий на фронтах Гражданской войны и окончательного утверждения партии большевиков у власти появилась острая необходимость ревизии политики «военного коммунизма». Голод, разруха, крестьянские восстания и нестабильная политическая обстановка показывали неэффективность проведения мер чрезвычайного характера в управлении общественной жизнью.

Сложившаяся ситуация обусловила переход большевистского правительства к новой экономической политике (нэп), который был провозглашен на X съезде РКП(б). Главную задачу нэпа партийные руководители видели в снятии социальной напряженности и укреплении социальной базы советской власти в форме союза рабочих и крестьян. Первым шагом новой экономической политики стала отмена продразверстки и замена ее натуральным налогом (продналогом). В области промышленного производства произошла частичная денационализация предприятий. Государство допустило создание концессий с привлечением иностранного капитала, ряд промышленных объектов было разрешено брать в аренду частным лицам. На государственных предприятиях вводился принцип хозяйственной самостоятельности – хозрасчета. Тем самым, по сути, возрождался плюрализм работодателей.

Такие кардинальные меры, направленные на либерализацию экономической системы страны, обусловили и изменение политики в сфере труда. Трудовая повинность и принудительное распределение рабочей силы уже не могли быть применимы в новых условиях в качестве основного средства управления трудовыми ресурсами. Потребовались иные инструменты в правовом регулировании общественных отношений, входящих в предмет трудового права.

Результатом такого подхода явилось принятие IV сессией ВЦИК IX созыва Кодекса законов о труде РСФСР 1922 г. (далее – КЗоТ РСФСР 1922 г.). Выступая на данной сессии ВЦИК, В. И. Ленин охарактеризовал принятый КЗоТ РСФСР 1922 г. следующими словами: «Это – громадное завоевание Советской власти, что в такое время, когда все страны ополчаются на рабочий класс, мы выступаем с кодексом, который прочно устанавливает основы рабочего законодательства, как, например, восьмичасовой рабочий день»<sup>1</sup>.

Анализируя противоречивый характер периода новой экономической политики, необходимо отметить высказывание А. Ляха, который писал, что «когда период нэпа закончится и явится возможность вплотную приступить к планомерной организации социалистического хозяйства, придется... снова извлечь на свет временно сданные в архив декреты и постановления о труде первого революционного периода»<sup>2</sup>. Как в дальнейшем показал ход истории, автор был близок к истине. Период нэпа означивал временный подход государства к регулированию общественных отношений, входящих в предмет трудового права, с допущением применения договорных начал.

Следует согласиться с точкой зрения И. В. Малых, который отметил, что «именно с принятием этого кодифицированного закона о труде боль-

<sup>1</sup> Ленин В. И. Речь на IV сессии ВЦИК IX созыва // Полн. собр. соч. : в 55 т. М., 1964. Т. 45. С. 246.

<sup>2</sup> Лях А. Законодательство о труде 1917–1922 гг. и его связь с новым КЗоТ // Вопросы труда. 1923. № 5/6. С. 66.

шинство специалистов связывали формирование советского трудового права в качестве самостоятельной отрасли права»<sup>3</sup>.

Как весьма позитивный для своего времени правовой акт оценивал КЗоТ РСФСР 1922 г. И. Я. Киселев: «...была сделана попытка сформировать трудовое право, призванное функционировать в условиях государственного социализма, признающего жестко регулируемую рыночную экономику, трудовое право с оптимальным, с точки зрения правящей партии, сочетанием публично-правовых и частноправовых начал, трудовое право, учитывающее реалии и специфику России того времени, ее прошлый опыт как дореволюционный, так и послереволюционный»<sup>4</sup>.

Некоторую критическую оценку положений КЗоТ РСФСР 1922 г. дает А. Б. Иванов, который в диссертационном исследовании указывает, что «при разработке КЗоТ РСФСР 1922 г. законодатель недостаточно внимания уделял дифференциации правового регулирования труда в зависимости от объективных и субъективных факторов. В законе отсутствовали нормы, регулировавшие труд отдельных категорий работников (исключение составили женщины и несовершеннолетние). Впоследствии это повлекло за собой издание значительного количества актов, в которых отражалась специфика трудовой деятельности отдельных профессиональных групп. Зачастую эти акты страдали несогласованностью, содержали противоречащие и дублирующие предписания»<sup>5</sup>.

Невзирая на различные приведенные выше точки зрения, давая оценку данному правовому акту, следует констатировать, что КЗоТ РСФСР 1922 г. отражал принципиально иное отношение государства к правовому регулированию общественных отношений – допущение плюрализма работодателей и существование их хозяйской власти в строго установленных государством пределах.

Согласно ст. 1 КЗоТ РСФСР 1922 г. «постановления Кодекса законов о труде распространяются на всех лиц, работающих по найму, в том числе на дому (квартирантов), и обязательны для всех предприятий, учреждений, хозяйств (государственных, не исключая и военных, общественных и частных, в том числе и раздающих работу на дом), а также для всех лиц, применяющих чужой наемный труд за вознаграждение»<sup>6</sup>.

Впервые КЗоТ РСФСР 1922 г. уделил должное внимание коллективно-договорному регулированию общественных отношений.

Так, в ст. 15 определялось, что «коллективный договор есть соглашение, заключаемое профессиональным союзом как представителем рабо-

---

<sup>3</sup> *Малых И. В.* Сокращение рабочей силы, используемой работодателем, в трудовом праве России и за рубежом. Пермь, 2008. С. 69. См. также об этом: *Иванов С. А.* Российское трудовое право : история и современность // Государство и право. 1999. № 5.

<sup>4</sup> *Киселев И. Я.* Трудовое право России. М., 2001. С. 142.

<sup>5</sup> *Иванов А. Б.* Кодификация советского трудового законодательства в 20-е годы XX века : дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2012. С. 15.

<sup>6</sup> Собр. Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

чих и служащих, с одной стороны, и нанимателем – с другой, который устанавливает условия труда и найма для отдельных предприятий, учреждений и хозяйств или группы таковых и определяет содержание будущих личных (трудовых) договоров найма». Условия коллективного договора распространялись на всех лиц, работающих на данном предприятии или в учреждении, независимо от факта членства в профессиональном союзе, заключившем такой договор. Действие коллективного договора не распространялось на лиц административного персонала, пользующихся правом приема и увольнения. Устанавливалась недействительность положений коллективных договоров, ухудшающих условия труда по сравнению с условиями, устанавливаемыми КЗоТ РСФСР 1922 г. и иными правовыми актам. Коллективные договоры заключались в письменной форме и подлежали обязательной регистрации в органе Народного комиссариата труда, при этом последнему предоставлялось право отменять коллективный договор в части, ухудшающей правовое положение рабочих и служащих по сравнению с законодательством о труде. В соответствии с КЗоТ РСФСР 1922 г. зарегистрированный коллективный договор вступал в силу со дня подписания его сторонами или в сроки, указанные в самом договоре.

КЗоТ РСФСР 1922 г. выделял две разновидности коллективных договоров – генеральные (распространяющиеся на целую отрасль народного хозяйства или управления) и локальные (местные).

К. М. Варшавский, рассматривая институт коллективного договора, справедливо указывал, что положения КЗоТ РСФСР 1922 г. «о распространении силы коллективного договора на работников, не состоящих в профсоюзе, об автоматической замене условий индивидуального соглашения условиями коллективного договора, об уголовной ответственности нанимателя, о надзоре инспекции труда, ставят коллективные договоры на одну доску с обязательными постановлениями НКТ: коллективный договор имеет законоподобный характер, будучи договором только по форме»<sup>7</sup>.

Следует согласиться с мнением С. Ю. Головиной, что «многие положения КЗоТ РСФСР 1922 г. дошли до нашего времени и в современных формулировках включены в Трудовой кодекс РФ, например гарантия распространения коллективного договора на всех лиц, работающих у данного работодателя, независимо от их членства в профсоюзе, правило о недействительности условий трудового договора, ухудшающих положение работников по сравнению с трудовым законодательством, требование о регистрации коллективного договора и др.»<sup>8</sup>.

Таким образом, нормативное закрепление коллективно-договорного регулирования послужило средством развития коллективных трудовых

<sup>7</sup> Варшавский К. М. Трудовое право СССР. Л., 1924. С. 36.

<sup>8</sup> Головина С. Ю. Кодификация трудового законодательства // Кодификация российского частного права / В. В. Витрянский [и др.] ; под ред. Д. А. Медведева. М., 2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

отношений, создало возможность правового воздействия коллективных субъектов права на трудовые отношения в целях улучшения правового положения трудящихся.

Правом заключения коллективных договоров с нанимателями были наделены только профсоюзы, выступавшие в годы нэпа единственными субъектами социальной власти, представлявшими интересы работников.

Так, в Кодексе законов о труде РСФСР 1922 г. профессиональным союзам была посвящена глава 15, в которой, в частности, закреплялось, что «профессиональные (производственные) союзы, объединяющие граждан, работающих по найму в государственных, общественных и частных предприятиях, учреждениях и хозяйствах, имеют право выступать перед различными органами от имени работающих по найму в качестве стороны, заключающей коллективные договоры, а равно представлять от их имени по всем вопросам труда и быта». На них возлагался ряд функций: представительство и защита интересов рабочих и служащих, объединяемых ими, перед администрацией предприятия, учреждения и хозяйства по вопросам условий труда и быта работников; представительство перед правительственными и общественными организациями; наблюдение за точным исполнением администрацией предприятия, учреждения или хозяйства установленных законом норм по охране труда, социальному страхованию, выплате заработной платы, правил санитарии и техники безопасности и пр., а равно содействие государственным органам охраны труда; мероприятия по улучшению культурного и материального быта рабочих и служащих; содействие нормальному ходу производства в государственных предприятиях и участие через соответствующие профессиональные (производственные) союзы в регулировании и организации народного хозяйства.

КЗоТ РСФСР 1922 г. отменил характерную для политики «военного коммунизма» особенность регулирования трудовых отношений – трудовую повинность.

По этому поводу В. М. Догадов отмечал, что после принятия КЗоТ РСФСР 1922 г. «основной организационно-правовой формой привлечения к труду в качестве рабочих и служащих стал трудовой договор»<sup>9</sup>.

КЗоТ РСФСР 1922 г. закреплял, что представление гражданам РСФСР работы производилось в порядке добровольного найма и совершалось через органы Народного комиссариата труда.

Лица, ищущие работу, подлежали регистрации в местном органе Народного комиссариата труда в качестве безработных.

Найм рабочей силы (работников) всеми без исключения предприятиями, учреждениями и хозяйствами (государственными, общественными и частными), а равно отдельными нанимателями, производился через органы Народного комиссариата труда.

Обязательный порядок найма (трудоустройства) через указанные органы был отменен постановлением СНК СССР от 2 января 1925 г. «О

---

<sup>9</sup> Догадов В. М. Советское трудовое право / под ред. Н. Г. Александрова. М., 1949. С. 92.

порядке найма рабочей силы», которым закреплялось, что «порядок обязательного найма рабочей силы через органы народных комиссариатов труда союзных республик (биржи труда) отменяется»<sup>10</sup>.

Трудовая повинность в КЗоТ 1922 г. сохранялась лишь в экстренных случаях (борьба со стихийными бедствиями, недостаток в рабочей силе для выполнения важнейших государственных заданий).

В КЗоТ РСФСР 1922 г. впервые появилась легальная дефиниция понятия «трудовой договор». В ранее действовавшем КЗоТ РСФСР 1918 г., несмотря на закрепление в ст. 10 права на применение труда, такой термин не использовался и не мог использоваться в условиях политики «военного коммунизма», исключавшей возможность свободного найма рабочей силы. Статья 27 КЗоТ РСФСР 1922 г. закрепляла, что «трудовой договор есть соглашение двух или более лиц, по которому одна сторона (нанимающийся) предоставляет свою рабочую силу другой стороне (нанимателю) за вознаграждение»<sup>11</sup>. В данном определении подчеркивался плюрализм работодателей и товарная природа труда. По мнению Л. Ю. Бугрова, «понятия нанимающийся и наниматель в КЗоТ 1922 г. попали из-за восстановления в период нэпа негосударственных форм собственности. Применение этих терминов к труду на государственных предприятиях и в тот период было неточным»<sup>12</sup>. Следует согласиться с точкой зрения Л. Ю. Бугрова и в том, что «в КЗоТ 1922 г. впервые был закреплён принцип свободы трудового договора... В данном кодексе идея свободы трудового договора получила не прямое юридическое закрепление, а закрепление в виде совокупности правил. Установление в ст. 27 юридического порядка привлечения к труду путем соглашений, а также содержание ряда других норм, например ст. 28 – о порядке определения условий труда; ст. 36 – о правилах изменения условий труда; ст. 44 – о прекращении трудового договора, подтверждают наличие некоторой юридической свободы трудового договора уже в то время»<sup>13</sup>. Согласно позиции Л. Ю. Бугрова, «история российского законодательства в части понимания трудового договора начинается с предельно широкой дефиниции, охватывающей и те договоры о труде, которые впоследствии стали рассматриваться лишь как цивилистические»<sup>14</sup>.

Статья 28 КЗоТ РСФСР 1922 г. устанавливала принцип недействительности условий трудового договора, ухудшающих положение трудящегося по сравнению с законами, коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка.

<sup>10</sup> Собр. законодательства СССР. 1925. № 2. Ст. 15.

<sup>11</sup> Кодекс законов о труде РСФСР 1922 г. // Собр. Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

<sup>12</sup> Бугров Л. Ю. Проблемы свободы труда в трудовом праве России. Пермь, 1992. С. 89.

<sup>13</sup> Там же. С. 92.

<sup>14</sup> Бугров Л. Ю. Трудовой договор в России и за рубежом : соотношение публично-правовых и частноправовых начал в регулировании // Сочетание государственного и договорного регулирования в сфере наемного труда : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. К. Н. Гусова. М., 2012. С. 15.

В силу положений КЗоТ РСФСР 1922 г., наниматель не имел права требовать от нанявшегося работы, не относящейся к тому роду деятельности, для которой он был нанят, а также работы, сопряженной с явной опасностью для жизни или не соответствующей законам о труде.

Новшеством для отечественного трудового законодательства являлось появление института испытания при приеме на работу. Так, закреплялось, что при длительном характере работ окончательному принятию на работу могло предшествовать испытание в течение не более шести дней для рабочего, а для служащих в течение не более двух недель – для неквалифицированных и менее ответственных видов труда и не более месяца – для ответственных работ.

О результатах испытания (о принятии на работу или отчислении) наниматель обязан был немедленно известить органы Народного комиссариата труда. До истечения срока предварительного испытания трудящийся считался безработным.

Хозяйская власть работодателя (нанимателя) опосредовалась через возможность поддержания дисциплины труда, что нашло свое отражение в шестой главе КЗоТ РСФСР 1922 г., содержащей нормы о правилах внутреннего распорядка.

И. Я. Киселев указывал, что «в начале 20-х годов в ходе кампании за укрепление трудовой дисциплины выдвигались предложения возродить штрафы как меру дисциплинарной ответственности работников, а НКТ выдвинул даже такое одиозное предложение, как введение в качестве меры дисциплинарного воздействия арест на срок до 2 недель. Эти предложения вызвали резко отрицательную оценку профсоюзов и приняты не были»<sup>15</sup>.

Принятие и функционирование КЗоТ РСФСР 1922 г. вызвало в науке трудового права оживленную дискуссию по различным теоретическим проблемам и вопросам, касавшимся, прежде всего, целей правового регулирования труда, предмета трудового права, его единства и дифференциации, соотношения норм трудового права и гражданского права<sup>16</sup>. Следует подробнее рассмотреть некоторые взгляды ученых – современников периода нэпа на особенности трудового законодательства тех лет. Так, К. М. Варшавский указывал, характеризуя КЗоТ РСФСР 1922 г., что «при столкновении нанимателя и трудящегося он старается найти некоторую равнодействующую, а не становится исключительно на защиту интересов трудящихся. Это изменение естественно: создавая новый Кодекс, законодатель, конечно, имел в виду необходимость в связи с новой экономической политикой, открывшей пути частному капиталу, закрепить за трудящимся сносные условия существования... но он должен был в то же время учитывать и необходимость создать такие условия, при которых могла бы развиваться хозяйственная жизнь страны, при которых и частный капитал нашел бы достаточные стимулы для выступления на арене

---

<sup>15</sup> Киселев И. Я. Указ. соч. С. 156.

<sup>16</sup> См.: Там же. С. 183–191.

хозяйственной жизни»<sup>17</sup>. По сути, К. М. Варшавский излагал позицию о необходимости согласования интересов трудящихся и нанимателей, отвергая концепцию «жесткого» примата интересов работников, ставил во главу угла принцип солидарности при регулировании общественных отношений в сфере наемного труда.

Изложенная позиция встретила острую критику в правовой науке того времени. Д. Семенова по этому поводу полагала, что «все наше законодательство, начиная с 1921 г., вызвано стремлением найти равнодействующую не между интересами нанимателей и трудящихся как двух противостоящих классов, а между тенденциями к повышению жизненного уровня трудящихся и скудными пока еще хозяйственными возможностями нашей государственной экономики»<sup>18</sup>. Тем самым автор делала упор на государственном (публичном) секторе экономики как обеспечительном средстве правового регулирования трудовых отношений.

Важно отметить позицию зарубежных авторов по рассматриваемому вопросу. Так, У. Батлер пишет: «Во многих отношениях Кодекс труда 1922 г. был схож с трудовым законодательством западных индустриальных стран»<sup>19</sup>.

В 20-е гг. XX в. происходит принятие значительного числа актов, посвященных регулированию труда отдельных категорий работников. И. Я. Киселев отмечал, что «большое число вновь принятых нормативных актов касались отдельных категорий работников – квартирников (надомников), домашних работников, сезонных и временных работников, батраков, сельскохозяйственных рабочих (пастухов и т.п.), милитаризованных работников (милиции, уголовного розыска, мест заключения), работников концессионных предприятий, советских работников за границей, а также развивали и дополняли положения Кодекса применительно к особенностям той или иной отрасли народного хозяйства (железнодорожного и водного транспорта, медицины, лесной, торфяной промышленности, строительства, мелкорозничной торговли). Указанные акты заложили основы дифференциации советского трудового права, которая в последующие годы не подверглась существенным изменениям»<sup>20</sup>.

Среди принятых актов можно назвать Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 11 июня 1923 г. «Положение о производстве сверхурочных работ на железнодорожном транспорте»<sup>21</sup>, которым развивались положения ст. 102 и 104 КЗоТ РСФСР 1922 г.; постановление НКТ РСФСР, ВЦСПС от 19 июня 1923 г. «О труде малолетних в возрасте от 14-ти до 16-ти лет»<sup>22</sup>; Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 1 декабря 1924 г. «О профессиональной работе и правах медицинских работников»<sup>23</sup>; постановление ЦИК СССР,

<sup>17</sup> Варшавский К. М. Указ. соч. С. 20–21.

<sup>18</sup> Семенова Д. Очерки трудового права. Харьков, 1925. С. 9.

<sup>19</sup> Butler W. Russian Law. Oxford, 2003. P. 554.

<sup>20</sup> Киселев И. Я. Указ. соч. С. 172.

<sup>21</sup> СУ РСФСР. 1923. № 53. Ст. 529.

<sup>22</sup> Там же. № 57. Ст. 560.

<sup>23</sup> Там же. 1924. № 88. Ст. 892.

СНК СССР от 4 июня 1926 г. «Об условиях труда на сезонных работах»<sup>24</sup>; постановление СНК СССР от 18 апреля 1925 г. «Временные правила об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах»<sup>25</sup>; постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 14 января 1927 г. «Об условиях труда временных рабочих и служащих»<sup>26</sup>; постановление НКТ СССР от 13 февраля 1928 г. «О работниках с ненормированным рабочим днем»<sup>27</sup>; постановление ЦИК и СНК СССР от 4 апреля 1928 г. «Об условиях труда на строительных работах»<sup>28</sup> и ряд иных актов.

На основании изложенного можно утверждать, что названные правовые акты отражали необходимую дифференциацию правового регулирования общественных отношений, входящих в предмет трудового права, позволяющую учитывать основные нюансы правовой формы применения наемного труда, дополняли положения КЗоТ РСФСР 1922 г., тем самым выражали правовое воздействие государства на общественные отношения, входящие в предмет трудового права, в целях улучшения правового положения работников.

Важно отметить, что рассматриваемый исторический период характеризовался сочетанием публично-правового и частноправового регулирования общественных отношений при преобладании публичности. В целом договорные начала в регулировании отношений наемного труда носили зачаточный, эпизодический характер и не могли получить в ближайшем будущем своего развития.

В складывающихся социально-экономических условиях у государства в полной мере проявилась двоякая функция: с одной стороны, вступление в трудовые отношения в качестве работодателя через предприятия, учреждения, органы, организации и правовое регулирование общественных отношений, входящих в предмет трудового права, а с другой – функция защиты работников от злоупотреблений со стороны иных субъектов социальной власти, прежде всего нанимателей.

Несмотря на формальное закрепление в КЗоТ РСФСР 1922 г. частноправовых начал в регулировании общественных отношений в сфере наемного труда, предусматривающих наличие свободы труда у работника и существование плюрализма со стороны работодателей, обладавших хозяйской властью, находившей свое правовое опосредование в рамках правил внутреннего трудового распорядка, данная ситуация воспринималась большинством теоретиков и практических работников (правоприменителей) как временная уступка капитализму, выраженная в праве, необходимая в данных исторических условиях для восстановления разрушенного Гражданской войной и иностранной интервенцией экономики страны.

---

<sup>24</sup> Собр. законодательства СССР. 1926. № 40. Ст. 290.

<sup>25</sup> Там же. 1925. № 26. Ст. 183.

<sup>26</sup> Там же. 1927. № 9. Ст. 80.

<sup>27</sup> Известия НКТ. 1928. № 9/10.

<sup>28</sup> Собр. законодательства СССР. 1928. № 21. Ст. 187.

После решения обозначенной задачи трудовое право, как и правовая система в целом, должно было выполнять иные задачи: консолидировать человеческие ресурсы для проведения форсированной индустриализации. В таких условиях невозможным было существование частнопроводных начал в регулировании общественных отношений в сфере труда.

*Пермский национальный исследовательский политехнический университет*

*Кудрин А. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры философии и права*

*E-mail: antoune@yandex.ru  
Тел.: 8-950-46-56-777*

*Perm National Research Polytechnic University*

*Kudrin A. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Philosophy and Law Department*

*E-mail: antoune@yandex.ru  
Tel.: 8-950-46-56-777*

УДК 336.225.673

**НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ЗАЩИТА ПРАВ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ\***

**А. В. Красюков**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 10 ноября 2017 г.

**Аннотация:** *статья посвящена изучению современного состояния налогового контроля в России. На основе анализа судебной практики выделены тенденция расширения временных границ и субъектного состава налогового контроля в России. Отмечена необходимость защиты прав налогоплательщиков в современных условиях осуществления налогового контроля.*

**Ключевые слова:** *налоговый контроль, налоговая проверка, предпроевочный анализ, банк, кредитная организация, защита прав налогоплательщика.*

**Abstract:** *the article is devoted to the study of the current state of tax control in Russia. Based on the analysis of judicial practice, the trend is to expand the time limits and the subject composition of tax control in Russia. The need to protect the rights of taxpayers in modern conditions of tax control is noted.*

**Key words:** *tax control, tax audit, pre-testing analysis, bank, credit organization, protection of taxpayer's rights.*

Если проанализировать современную правоприменительную, в том числе судебную, практику, то можно прийти к выводу, что общей тенденцией применения налогового законодательства на современном этапе при осуществлении мероприятий налогового контроля является расширение его границ.

Следует говорить как минимум о двух направлениях такого расширения:

- 1) увеличение временных границ налогового контроля;
- 2) расширение состава участников, вовлеченных в процесс осуществления налогового контроля.

1. Расширение временных границ осуществления мероприятий налогового контроля прослеживается на протяжении последних лет. Прежде всего, это проявляется в проведении налоговым органом контрольных мероприятий до начала налоговой проверки. Согласно официальной позиции ВАС РФ налоговый орган при рассмотрении материалов налоговой проверки вправе исследовать также документы, полученные до момента начала соответствующей налоговой проверки в установленном НК РФ

---

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17-03-00702 «Налоговый суверенитет и защита прав налогоплательщиков: опыт ЕС и ЕАЭС».

порядке<sup>1</sup>. Данное положение можно трактовать двояко: либо налоговое законодательство допускает в определенных случаях сбор доказательств до начала налоговой проверки, либо речь в этом случае идет о получении доказательств в рамках предыдущих налоговых проверок.

Если ч. 2 ст. 93.1 НК РФ, позволяющую истребовать информацию о налогоплательщике вне рамок налоговой проверки, толковать расширительно, то верным представляются оба утверждения.

Кроме того, в соответствии со сложившейся судебной практикой материалы, полученные в результате осуществления оперативно-розыскных мероприятий, могут использоваться налоговыми органами в числе других доказательств при рассмотрении материалов налоговой проверки (п. 4 ст. 101 НК РФ), если соответствующие мероприятия проведены, и материалы оформлены согласно требованиям, установленным Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>2</sup>.

При этом данные мероприятия никоим образом не привязаны к налоговым проверкам и вполне могут предшествовать им. Справедливости ради стоит отметить, что налоговые органы в настоящее время лишены юридической возможности в соответствии с налоговым законодательством инициировать оперативно-розыскные мероприятия до начала налоговой проверки. Однако это не исключает такой возможности на общих основаниях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, законодательством об оперативно-розыскной деятельности и полиции.

Следующим проявлением данной тенденции является сбор доказательств налоговым органом после завершения налоговой проверки, т. е. фактическое продолжение мероприятий налогового контроля.

Существующая судебная практика содержит довольно мягкое понимание нарушения срока проведения налоговой проверки. Суды не признают нарушением таких сроков случаи, когда мероприятия налогового контроля были инициированы в пределах срока выездной налоговой проверки, но в силу различных причин проводятся уже после<sup>3</sup>. Например, главное вызвать свидетеля на опрос до завершения срока налоговой проверки, а допрашивать его можно и после. Такая трактовка налогового законодательства привела к тому, что для должностного лица налогового органа становится главным разослать всевозможные повестки и запросы

<sup>1</sup> О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См., например, постановления: Восьмого арбитражного апелляционного суда от 10 мая 2016 г. № 08АП-3118/2016 по делу № А75-7575/2015 ; Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17 июня 2017 № 15АП-5441/2017 по делу № А01-1371/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

до завершения налоговой проверки, а изучение их результатов, т. е. собственно проверку, можно проводить и потом.

Апофеозом расширительного подхода к конечному сроку проведения налоговой проверки является позиция ВАС РФ, согласно которой из положений ст. 88, 89, 100, 101, 139 НК РФ следует, что право налогового органа осуществлять сбор доказательств предоставляется ему на всех стадиях осуществления налогового контроля вплоть до вынесения вышестоящим налоговым органом решения по жалобе налогоплательщика на решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения<sup>4</sup>.

В данную тенденцию укладывается также проведение контрольных мероприятий во время приостановления выездной налоговой проверки.

Согласно сложившейся судебной практике приостановление выездной налоговой проверки влечет за собой запрет на проверочные мероприятия на территории налогоплательщика, опрос его самого и его работников, а также мероприятия с подлинниками документов, полученными не в результате выемки. В то же время налоговый орган не лишен права осуществлять действия вне территории (помещения) налогоплательщика, если они не связаны с истребованием у налогоплательщика документов. Кроме того, налогоплательщик обязан представить налоговому органу те документы, которые были запрошены до момента приостановления проверки<sup>5</sup>.

Таким образом, сформулированная ВАС РФ гарантия защиты прав налогоплательщика, согласно которой доказательства, истребованные налоговым органом после истечения сроков налоговой проверки, не могут быть учтены налоговым органом при рассмотрении материалов налоговой проверки<sup>6</sup>, практически полностью теряет свою эффективность в условиях расширения временных границ налогового контроля.

Тем самым существующая система налогового контроля во многом не отражает соответствующих изменений. Первое, на что хотелось бы обратить внимание, – это корректировка задач выездной налоговой проверки на современном этапе.

В соответствии с существующими рекомендациями руководителю проверяющей группы (бригады) перед проведением выездной налоговой проверки необходимо наметить мероприятия налогового контроля, *необходимые для подтверждения предполагаемых налоговых правонарушений и сбора доказательственной базы*<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Там же.

<sup>6</sup> См.: Там же.

<sup>7</sup> О рекомендациях по проведению выездных налоговых проверок : письмо ФНС России от 25 июля 2013 г. № АС-4-2/13622. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В рамках выездной налоговой проверки работа по установлению умысла проводится одновременно с работой по установлению и закреплению фактов совершения налоговых правонарушений, предусмотренных ст. 122 НК РФ. Более того, первоочередные мероприятия по установлению умысла могут проводиться до установления фактов совершения налоговых правонарушений, предусмотренных ст. 122 Кодекса, т. е. одновременно с первыми действиями по проведению проверки<sup>8</sup>.

Из данных рекомендаций и методических указаний следует, что перед началом выездной налоговой проверки налоговый орган уже обладает или должен обладать информацией о совершенных налогоплательщиком правонарушениях и в рамках проводимых мероприятий налогового контроля ориентирован преимущественно на сбор доказательств совершения данных правонарушений, а также умысла налогоплательщика.

В данной ситуации возникает вопрос, в рамках каких мероприятий выявляются те нарушения налогового законодательства, доказательства совершения которых должны собирать в рамках выездной налоговой проверки работники налоговых органов?

Из указанных выше рекомендаций следует, что необходимая информация в отношении налогоплательщика и его потенциальных правонарушений собирается налоговым органом в рамках предпроверочного анализа. Что это за мероприятие и как оно соотносится с налоговым контролем, не совсем ясно, поскольку налоговым законодательством такой анализ вообще не предусмотрен.

Более того, налоговые органы запрашивают информацию (документы) у основных контрагентов налогоплательщика, о которых им известно, в рамках предпроверочного анализа. И такая практика признана судами законной, поскольку направление запросов контрагентам налогоплательщика в ходе предпроверочного анализа в соответствии с п. 2 ст. 93.1 НК РФ правомерно, тем самым доказательства получены на законных основаниях, а следовательно, допустимы<sup>9</sup>.

Согласно ч. 2 ст. 93.1 НК РФ в случае, если вне рамок проведения налоговых проверок у налоговых органов возникает обоснованная необходимость получения документов (информации) относительно конкретной сделки, должностное лицо налогового органа вправе истребовать эти документы (информацию) у участников этой сделки или у иных лиц, располагающих документами (информацией) об этой сделке.

Формулировка данной нормы позволяет сделать вывод, что данное полномочие может быть использовано налоговым органом вне рамок налоговой проверки в исключительных случаях и должно быть обосновано.

---

<sup>8</sup> О направлении методических рекомендаций по установлению в ходе налоговых и процессуальных проверок обстоятельств, свидетельствующих об умысле в действиях должностных лиц налогоплательщика, направленном на неуплату налогов (сборов) : письмо ФНС России от 13 июля 2017 г. № ЕД-4-2/13650@. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Постановление ФАС Уральского округа от 25 июня 2012 г. № Ф09-5408/12 по делу № А71-11479/11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При этом предпроверочный анализ проводится перед каждой выездной налоговой проверкой и не может, как представляется, рассматриваться в качестве исключения из правил.

Фактически проверка налогоплательщика осуществляется в рамках предпроверочного анализа, а в рамках выездной налоговой проверки производится сбор доказательств уже выявленных налоговых правонарушений.

При этом результаты предпроверочного анализа, как и традиционной формы налогового контроля, получают свое закрепление в итоговом документе – заключении. Однако о существовании этого документа налогоплательщик даже не подозревает, что делает невозможным всякое его оспаривание.

Как показывает практика, налоговые органы к сбору доказательств относятся весьма избирательно: по возможности приобщают к материалам проверки только те доказательства, которые подтверждают нарушение налогового законодательства, подчас игнорируя подтверждение правомерности поведения налогоплательщика.

В связи с этим следует рассмотреть вопрос о нормативно-правовом регулировании предпроверочного анализа в рамках налогового контроля, поскольку приказы ФНС России, регламентирующие его цели и порядок проведения, в силу ст. 4 Налогового кодекса РФ не являются нормативными актами.

В рамках данного регулирования следует решить проблему ознакомления налогоплательщика с результатами предпроверочного анализа. Это необходимо для повышения эффективности выездной налоговой проверки и достоверности ее результатов. Ознакомление с мнением налогового органа о потенциальной незаконности определенных финансово-хозяйственных операций налогоплательщика позволит последнему собрать и представить доказательства, подтверждающие законность своих действий. Это может значительно снизить нагрузку на вышестоящие органы и суды, поскольку налоговый орган будет вынужден учитывать более полный набор доказательств налогоплательщика при вынесении решения по результатам налоговой проверки.

**2.** Следующей тенденцией налогового контроля в России на современном этапе является расширение круга лиц, на которых возложены функции по его проведению и обеспечению.

«Первой ласточкой» данной тенденции явилось возложение на налогоплательщика бремени по проверке добросовестности в сфере налогообложения своего контрагента. Внедрение «концепции обоснованности налоговой выгоды» и как ее составной части – «доктрины должной осмотрительности при выборе контрагента», по сути, ничего не изменило.

Государство оказалось не в состоянии справиться с задачей ликвидации налогового мошенничества через фирмы-однодневки, обеспечить реальное привлечение к ответственности организаторов схем неуплаты налогов и возмещения НДС из бюджета, т. е. демонстрирует недостаточную эффективность выполнения функций налогового контроля. Для

спасения бюджетных поступлений бремя по налоговому контролю было переложено на налогоплательщиков, которые не имеют публично-правовых полномочий по проведению налогового контроля, однако через обязанность проявлять осмотрительность в выборе контрагента несут ответственность за уплату налогов в бюджет контрагентами<sup>10</sup>.

Следует отметить, что на современном этапе государством постепенно улучшаются условия для осуществления налогоплательщиком проверок добросовестности своих контрагентов и выявления фирм-однодневок. Это произошло, в первую очередь, благодаря созданию и размещению в открытом доступе ряда электронных баз в отношении организаций, их участников и руководителей.

Следующим этапом в развитии этой тенденции явилось привлечение кредитных организаций к выявлению фирм-однодневок посредством ужесточения банковского надзора и предоставления дополнительных полномочий по отказу в осуществлении банковских операций.

Данные отношения в чистом виде нельзя отнести к налоговому контролю, однако повышение собираемости налогов, безусловно, было одной из целей соответствующего государственного регулирования хотя бы потому, что денежные средства, полученные в результате неуплаты налогов, вполне можно отнести к добытым преступным путем.

Так, в соответствии с действующим законодательством, если у работников кредитной организации возникают подозрения, что операция совершается в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма, то кредитная организация вправе отказать в исполнении распоряжения клиента<sup>11</sup>.

При этом критериями подозрительности банковских операций во многом являются операции по уплате налогов и сборов. Среди прочего операции могут быть отнесены к числу подозрительных по следующим причинам:

- если уплата налогов со счетов организации не осуществляется или осуществляется в незначительных размерах;
- со счета не выплачивается заработная плата и связанные с ней налоги и взносы;
- со счета уплачивается НДФЛ, но не уплачиваются страховые взносы в государственные внебюджетные и другие фонды<sup>12</sup>.

Следовательно, кредитная организация вынуждена осуществлять налоговый контроль в отношении своих клиентов в целях выявления подо-

---

<sup>10</sup> См.: *Щекин Д. М.* Налоговые риски и тенденции развития налогового права / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2007. С. 84.

<sup>11</sup> О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418.

<sup>12</sup> См.: Методические рекомендации о подходах к управлению кредитными организациями риском легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма : утв. Банком России 21 июля 2017 г. № 18-МР // Вестник Банка России. 2017. № 63.

зрительных операций, несмотря на то что налоговым законодательством такие полномочия ей не предоставлены.

Однако в настоящее время под страхом применения принудительных мер со стороны Банка России кредитные организации проявляют подчас излишнюю подозрительность, от которой страдают не только нарушители, но и законопослушные налогоплательщики.

Предусмотренный Федеральным законом № 115-ФЗ иммунитет банков от гражданско-правовой ответственности за нарушение прав своих клиентов в рамках соответствующей контрольной деятельности, по сути, делает налогоплательщиков полностью незащитными в этой ситуации.

Следует предусмотреть механизм защиты прав налогоплательщиков при осуществлении кредитными организациями вышеуказанной контрольной деятельности. Если государство желает освободить банки от ответственности перед их клиентами, то не стоит ли государству взять эту ответственность на себя по аналогии с ответственностью за деяния государственных органов? Ведь в данной ситуации кредитные организации выполняют публичную функцию контроля по поручению государства.

*Воронежский государственный университет*

*Красюков А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права*

*E-mail: kav@law.vsu.ru*

*Тел.: 8 (473) 255-84-79*

*Voronezh State University*

*Krasyukov A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department*

*E-mail: kav@law.vsu.ru*

*Tel.: 8 (473) 255-84-79*

## О СОДЕРЖАНИИ ЭЛЕМЕНТОВ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА

К. В. Андриевский

*Институт экономико-правовых исследований (г. Севастополь)*

Поступила в редакцию 20 июня 2017 г.

**Аннотация:** анализируется содержание элементов финансово-правового режима. Выделяются и описываются такие его элементы, как объект режимной направленности, характер способа правового регулирования, лежащего в основе соответствующего режима, наличие специальных участников режимных отношений, представляющих публичного субъекта и реализующих его интересы, наличие территориально-временных рамок правового режима.

**Ключевые слова:** финансово-правовой режим, объект режимной направленности, способ правового регулирования, участники режимных отношений, территориально-временные рамки правового режима.

**Abstract:** the article analyzes the content of the elements of the financial and legal regime. Considering the construction of the financial and legal regime, the author identifies and describes such elements as the object of the regime orientation, the nature of the method of legal regulation underlying the relevant regime, the presence of special participants in regime relations representing the public entity and realizing its interests, the existence of a territorial-time framework for the legal mode.

**Key words:** the financial and legal regime, the object of the regime orientation, the way of legal regulation, the participants in regime relations, the territorial-temporal framework of the legal regime.

Правовой режим является разновидностью социального режима. Именно на этом делает акцент В. Б. Исаков, определяя правовой режим как социальный режим некоторого объекта, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических методов<sup>1</sup>. Действительно, в этой ситуации принципиально важен акцент на социальности правового режима, поскольку непосредственное движение какого-либо объекта возможно только через поведение, участие в этом субъектов отношений. Сам объект не может быть участником движения вне связи с поведением субъектов отношений. Фактически, режимное регулирование предполагает воздействие не на объект отношений, а на поведение участников отношений, у которых возникают определенные права и обязанности, правовые последствия в связи с отношением к этому объекту.

Ю. А. Крохина, анализируя содержание налогово-правового регулирования, обращает внимание на то, что объектом налоговых правоотношений является все то, по поводу чего между субъектами налоговых от-

---

<sup>1</sup> См.: Исаков В. Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М., 1987. С. 258–259.

ношений формируется определенная правовая связь<sup>2</sup>. Естественно, все это распространяется и на иные разделы финансово-правовой отрасли. Именно с наличием объекта налогообложения она связывает предпосылку и необходимое условие возникновения налогового правоотношения. «Обязанность по уплате налога может возникнуть только при наличии объекта, подлежащего налогообложению»<sup>3</sup>. Таким образом, наличие объекта порождает обязанность осуществления определенных действий субъектами налоговых правоотношений. Естественно, при этом необходимо учитывать и ситуацию, когда наличие объекта может и не породить необходимости реализации субъектами налоговых правоотношений своих прав и обязанностей. В данном случае речь идет о сложном юридическом факте, порождающем налоговые правоотношения. К примеру, обязанность уплаты отдельных налоговых платежей, возникающая при пересечении таможенной границы, гарантируется не только наличием непосредственного объекта налогообложения, но и определенным действием налогоплательщика – пересечением таможенной границы.

Выяснение содержания правового режима является довольно важным и на современном этапе развития юридической науки. Это связано с двумя обстоятельствами. Во-первых, понятие правового режима еще не трансформировалось в своеобразную разновидность «правовых аксиом». Во-вторых, особенности правового режима в отдельных отраслях права принципиально отличаются, что обуславливает их корректировку в зависимости от изменяющихся общественных отношений либо возникающих как сфера правового воздействия, либо кардинально меняющихся.

Характеризуя возможность применения подобной конструкции в налоговых отношениях как разновидности финансовых, Ю. А. Крохина основывается на мнении А. В. Малько, который определяет правовой режим как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права<sup>4</sup>. Основываясь на этом, она приходит к выводу о содержании налогово-правового режима и его разновидностях: общему и специальному налогово-правовым режимам, соотношение между которыми определяется такими особенностями, как область налоговых отношений и характер налогово-правовых норм<sup>5</sup>.

С. С. Алексеев определял правовой режим как порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых способов, которые характеризуют объединение взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязательств, которые создают особенную направ-

---

<sup>2</sup> См.: Налоговое право России : учеб. для вузов / отв. ред. Ю. А. Крохина. 3-е изд., испр. и доп. М., 2007. С. 209.

<sup>3</sup> Там же. С. 210.

<sup>4</sup> См.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 207.

<sup>5</sup> См.: Налоговое право России : учеб. для вузов / отв. ред. Ю. А. Крохина. С. 222–223.

ленность регулирования<sup>6</sup>. Д. Н. Бахрах под правовым режимом понимал систему правил, норм, мероприятий, необходимых для достижения той или иной цели, системы норм, которая регулирует человеческую деятельность, отношения между людьми по поводу отдельных объектов<sup>7</sup>.

Представляется принципиально важным при определении правового режима акцентировать внимание именно на активный, динамичный характер этого правового явления. Если просто исходить из того, что это комплекс правовых норм, система предписаний, то можно прийти к пониманию правового режима как статичной конструкции, что более принципиально отражается через такие понятия, как институт права, подотрасль права, отрасль права и т. д. Правовой режим предполагает именно реализацию определенного порядка регулирования, специальное воздействие на уже осуществляющееся поведение участников отношений.

Поведение участников финансово-правовых режимов обуславливается предметом финансово-правовой отрасли<sup>8</sup>. Исходя из того что финансово-правовое регулирование ориентируется на общественные отношения, складывающиеся относительно движения (формирования, распределения, использования и контроля) публичных денежных средств, считаем, что и режимное регулирование поведения участников указанных отношений осуществляется именно в этих рамках. В то же время принципиальной особенностью именно режимного регулирования является не гипотетическая возможность наступления определенных последствий для участников отношений, которые закреплены в соответствующей норме, а реальное их наступление. Причем это не обязательно связывать с неблагоприятными последствиями для субъекта финансово-правовых отношений. Безусловно, это может быть и взыскание пени или штрафов, но в то же время в качестве последствий специальных режимов может рассматриваться и предоставление определенных преференций (предоставление налоговых льгот), налоговая амнистия и др.

Н. И. Матузов и А. В. Малько рассматривают правовой режим как особый порядок правового регулирования, который выражается в определенном соединении юридических методов и который формирует необходимое социальное положение и конкретную степень возможности или невозможности для удовлетворения интересов субъекта права<sup>9</sup>. Принципиально важным в этом определении является нацеленность режимного регулирования через правовые конструкции на удовлетворение интересов участников отношений. Представляется важным и основным в этом утверждении даже не столько удовлетворение интереса, сколько дости-

---

<sup>6</sup> См.: *Алексеев С. С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185.

<sup>7</sup> См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право. М., 2000. С. 13.

<sup>8</sup> См.: *Финансовое право : учебник / А. Б. Быля [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко.* 2-е изд. перераб. и доп. М., 2007. С. 20–24 ; *Химичева Н. И., Покачалова Е. В.* Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2005. С. 118.

<sup>9</sup> См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Правовые режимы : вопросы теории и практики // *Правоведение.* 1996. № 1. С. 17–18.

жение баланса интересов. При этом не важно идет ли речь о правовых способах разрешения конфликта, противостояния сторон в правоотношении, в любом случае в действиях даже отдельного субъекта отношения реализуются интересы группы субъектов.

К примеру, речь идет об индивидуальных действиях налогоплательщика, который уплачивает налог. В зависимости от своевременности, полноты уплаты налога в его действиях сталкиваются и сочетаются интересы: а) непосредственно плательщика (физического или юридического лица); б) субъекта властных полномочий (контролирующего органа, наделенного государством соответствующими полномочиями по контролю за исполнением плательщиком своей налоговой обязанности); в) государства или административно-территориального образования (фактически получателя и собственника денежных средств, перечисляемых в виде налогов и сборов в доходную часть соответствующего бюджета). В данном случае речь идет о действиях законопослушного плательщика, вовремя и полностью уплатившего налог.

Анализируя правовой статус налогоплательщика, невозможно его обязанности как закрепить, так и рассматривать в форме обобщенного предписания. Понятие налоговой обязанности, на наш взгляд, позволяет только выделить лицо, которое должно осуществлять определенные действия в рамках регулирования налоговых отношений. «Каждый» — именно так определяет обязанное лицо ст. 57 Конституции РФ. Исходя из этого, налоговое законодательство фактически формирует три блока обязанностей налогоплательщика: обязанности по поводу налогового учета, обязанности по уплате налога, обязанности по налоговой отчетности. При этом каждое из подобных подсистем включает в себя четко согласованные предписания относительно упорядочения поведения законопослушного плательщика относительно вышеуказанных элементов налоговой обязанности в целом.

Ю. А. Крохина, рассматривая налоговую обязанность как одну из важнейших категорий налогового права, разграничивает ее на налоговую обязанность в широком и узком аспектах. Первая из них аккумулирует комплекс мер должного поведения налогоплательщика, определенных ст. 23 Налогового кодекса РФ, тогда как вторая связывается ею с частью налоговых обязанностей налогоплательщика по реализации конституционно установленной меры должного поведения по уплате законно установленных налогов и сборов. Необходимо согласиться с тем, что характеристика исполнения обязанности по уплате налогов и сборов обуславливается сложным юридическим фактом и охватывает целую систему обязанностей налогоплательщика: встать на учет в налоговом органе, вести налоговый учет, самостоятельно исчислить налоговую базу и определить на ее основе сумму налога, перечислить налог в соответствующий бюджет и т. д.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> См.: Налоговое право России : учеб. для вузов / отв. ред. Ю. А. Крохина. С. 286–287.

Е. Ю. Грачева обязанности налогоплательщика разделяет на две группы: основные (связаны с формированием налоговой базы, исчислением и уплатой налога) и факультативные (требования по обеспечению условий контроля за выполнением основных обязанностей). Реализацию конституционной обязанности уплаты налога она связывает с обязанностью правильно исчислить налог, обязанностью уплатить его в полном объеме, уплатить его своевременно и в установленном порядке<sup>11</sup>. Особенно важен в данном случае акцент на последнем обстоятельстве – реализации налоговой обязанности по уплате налога в установленном порядке. Именно на этом, на наш взгляд, основывается очень перспективное направление исследования налоговых процедур, в перспективе нельзя исключать и налогово-процессуальные права (мы не останавливаемся на проблеме соотношения таких понятий, как «налоговый процесс» и «налоговая процедура», хотя и не отождествляем их).

В случае же несвоевременного или неполного исполнения налоговой обязанности к данной ситуации подключаются и другие участники, реализующие свои интересы. Во-первых, это могут быть органы, реализующие собственные интересы на стадии досудебного разрешения налогового конфликта или налогового спора. Во-вторых, суд, если анализируется деликтная стадия разрешения спора. В-третьих, нельзя исключать участие и обеспечение интересов исполнительной службы, реализующей обеспечительные начала либо взыскивающей налоговую задолженность.

Полномочия многих из них связаны с реализацией контролирующей функции финансов. Безусловно, здесь речь может идти как о контролирующих полномочиях органов общей компетенции, так и о реализации контролирующих полномочий органов, специально для этого созданных. Подобные полномочия государство делегирует для осуществления контроля за законностью и целесообразностью действий при образовании, распределении и использовании денежных государственных и муниципальных фондов в целях эффективного социально-экономического развития страны в целом и ее регионов<sup>12</sup>.

Существование государства не может осуществляться независимо от финансового обеспечения. При этом реализация задач и функций, присущих государству, сосредоточивается не только на финансовом обеспечении существования государственного механизма, но и на такой деятельности государства, которая гарантировала бы поступательное развитие всего общества. В этом случае финансовое обеспечение государства включает в себя и участие государства в финансировании муниципальных образований, гарантируя всем гражданам одинаковый доступ к реализации жизненно необходимых потребностей. Именно с подобным предназначением связывается «...регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных хозяйствующих субъектов по проверке своевремен-

<sup>11</sup> См.: Финансовое право : учебник / А. Б. Быля [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. С. 208.

<sup>12</sup> См.: Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право. С. 149.

ности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования»<sup>13</sup>. Именно поэтому без контролирующей функции финансов невозможно никакое упорядочение движения публичных денег.

Безусловно, все субъекты, уполномоченные государством на представление и обеспечение его интересов в этой сфере, гарантируют достижение прежде всего значимых задач и целей именно для государства, т. е. реализацию государственного интереса. В то же время это не означает отсутствия у них собственных интересов (с которыми связываются особенности финансирования, кадровой политики и т. д.). Понятно, что они не антагонистичны интересам государства, но определенное несовпадение объективно можно предполагать. Именно поэтому хотелось бы акцентировать внимание при определении правового режима на достижении баланса интересов, а не исключительно реализации интереса отдельного (хотя и главного, например государство в публичном праве) субъекта.

Важным при анализе конструкции правового режима является системный подход. Совокупность элементов правового режима позволяет, по мнению Д. Н. Бахраха, выделить в их структуре содержательную и формальную стороны. Первая из них охватывает цель, причины существования данного режима, его организационные и экономические элементы, порождающие соответствующие действия. Юридическая сторона определяет, кто, на какое время, на какой территории устанавливает режим, процедуру его введения, изменения и отмены, а также систему «режимных» обязанностей и прав<sup>14</sup>. То есть правовой режим представляет собой не упрощенное явление, исключаящее внутреннее структурирование, а систему, сочетающую взаимосвязанные друг с другом элементы. Особенность каждого правового режима определяется и детализируется элементами, которые раскрывают его природу и составляют целостное представление о характере и содержании управленческого регулирования в условиях применения данного правового режима.

1. *Объект режимной направленности.* Основываясь на динамичной природе режимного регулирования, активном характере воздействия на поведение участников отношений, принципиальным является выяснение направленности воздействия режимов. Определяя объект режимного регулирования, в некоторых случаях пытаются акцентировать внимание на определенных разновидностях материальных носителей, по поводу которых и формируется отдельный правовой режим. Так, к примеру, довольно часто предмет финансового права определяется как однородные общественные отношения по поводу движения публичных денежных средств.

«Одним из объективных факторов, обуславливающих необходимость проведения государством финансовой деятельности, является перерас-

---

<sup>13</sup> Финансовое право : учебник / А. Б. Быля [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. С. 35.

<sup>14</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право. С. 203.

пределение национального дохода в денежной форме и связанная с этим его включенность в денежное обращение... денежное обращение пронизывает всю финансовую систему. Особую роль деньги играют в рыночной экономике, являясь важнейшим ее атрибутом»<sup>15</sup>. Важно при этом, связывая деньги и финансы, разграничивать в то же время момент (или контекст), когда деньги становятся инструментом финансового права. Безусловно, категория денег присуща и частнопрововому регулированию, поскольку она опосредует многие разновидности гражданско-правовых договоров (договор купли-продажи, договор займа и др.). Опосредуя на заре развития товарно-денежных отношений сделки обмена, в характеристике денег первоначально аккумулировалось частнопрововое значение. Однако полноценной конструкцией деньги становятся только тогда, когда государство вовлекает их в систему государственных инструментов, обеспечивающих его существование. С этого момента деньги и назначаются, и гарантируются государством.

Рассматривая деньги как объект финансово-правового регулирования, Н. М. Артемов, Л. Л. Арзуманова, А. А. Ситник сопоставляют и экономическое понимание денег, раскрываемое через их функции, и правовое. Последнее предполагает участие нескольких отраслей права в их характеристике. При этом как категория финансового права деньги связываются с их финансово-правовой природой, выражающейся в государственной денежной регалии<sup>16</sup>. Деньги, по их мнению, представляют собой «...особые знаки, чье наименование закреплено в нормативно-правовых актах, в соответствии с которыми таким знакам придается платежная сила, выраженная в количестве денежных единиц, а также определяется порядок эмиссии и обращения с тем, чтобы они служили законным платежным средством на всей территории данного государства»<sup>17</sup>.

Обретение деньгами публично-правового характера, однако, не превращает их в финансы. Последние аккумулируют отношения, связанные с движением денег публичных субъектов, а это движение может обуславливать включение в сферу правового регулирования и безденежные отношения. К примеру, речь может идти об определенных запретах для отдельных участников, не опосредованных расходом или получением ими денежных средств. К финансовым отношениям можно отнести также отношения по поводу режима обращения имущества, находящегося в налоговом залоге и т. д. То есть понятие финансов значительно шире понятия денег.

В связи с этим может сложиться впечатление о том, что объектом финансово-правовых режимов, их отдельных разновидностей (бюджетного,

<sup>15</sup> Финансовое право : учебник / А. Б. Быля [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. С. 328. См. также: *Химичева Н. И., Покачалова Е. В.* Финансовое право. С. 390.

<sup>16</sup> См.: *Артемов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А.* Денежное право (финансово-правовое регулирование национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации). М., 2012. С. 17–24.

<sup>17</sup> Там же. С. 27.

налогового, валютного и т. д.) является соответствующая разновидность материальных носителей (бюджет, налоги и сборы, национальная и иностранная валюта и т. д.), но объектом режимного регулирования будет не непосредственно централизованные денежные фонды или налоговые платежи, а поведение субъектов соответствующего вида финансовых правоотношений (бюджетных, налоговых и др.), которое будет определяться их отношением к данному материальному носителю.

Так, бюджет как материальный объект обуславливает довольно широкий спектр разнообразных материальных и процессуальных отношений. При этом бюджетно-правовое регулирование связывается с отношениями, возникающими между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также отношений, возникающих между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их исполнением<sup>18</sup>. О. В. Болтинова доминирующими в системе бюджетного права выделяет «...группы правовых отношений, регулирующих порядок образования доходов и осуществление расходов бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов, опосредующие бюджетный процесс и контроль, а также ответственность за нарушение бюджетного законодательства»<sup>19</sup>. Ниже она детализирует систему подобных отношений, производных от материального содержания бюджета. Однако хотелось бы подчеркнуть логичность процедурной идеи бюджетного регулирования в этом случае, поскольку материальное содержание бюджета невозможно ни представить, ни урегулировать, ни реализовать без четкого закрепления стадий бюджетного процесса.

Относительно движения денежных средств в виде налога или сбора от плательщика в соответствующую доходную часть бюджета налоговый режим будет связываться с детализацией прав и обязанностей субъектов, представляющих властную и обязанную стороны налогового правоотношения. Так, налоговый режим в данном случае будет выражаться через формирование правосубъектности обязанного лица (плательщика) преимущественно (а в некоторых случаях и исключительно) через закрепление императивных обязанностей и минимизацию прав (а иногда и формализацию, которая выражается в том числе и в трансформации прав как четких юридических предписаний в пустые лозунги). В то же время правосубъектность налоговых и других контролирующих органов относительно движения налоговых платежей будет ориентирована преимущественно на реализацию прав по отношению к оценке и контролю за поведением налогоплательщика. Таким образом, объектом правового режима всегда будет оценка и корректировка поведения участников от-

---

<sup>18</sup> См.: *Кучеров И. И.* Бюджетное право России : курс лекций. М., 2002. С. 53.

<sup>19</sup> *Болтинова О. В.* Бюджетное право : учеб. пособие. М., 2009. С. 103.

ношений, определяющаяся отношением субъектов к определенным материальным объектам.

Определяя место объекта направленности действий режимных норм в комплексной конструкции правового режима, его стабильность, длительность воздействия, С. С. Алексеев подчеркивал, что именно это объясняет значение правовых режимов в правовой действительности, когда они позволяют видеть глубокий социальный смысл права и решать социальные задачи в непосредственной связи с содержанием отношений, которые регулируются<sup>20</sup>. Д. М. Бахрах считает, что понятие правового режима почти совпадает с понятием системы права, если она рассматривается с точки зрения отношений граждан, организаций в связи с определенными объектами<sup>21</sup>. Особенно актуально при определении природы правового режима указание на ориентированность этой конструкции на отношения граждан и организаций, которые возникают, изменяются и прекращаются в связи с определенными объектами. Отражение подобной характеристики финансового правоотношения связывается с его динамикой, основаниями возникновения, изменения и прекращения<sup>22</sup>. При этом, естественно, абсолютного совпадения правового режима с системой права либо отраслевого режима с системой определенной отрасли не может быть при рассмотрении отрасли как статичной совокупности правовых норм. Именно применение норм, сосредоточенных в определенном образовании (отрасли, институте и др.), т. е. правоприменение и выражает содержание отраслевого правового режима.

2. *Характер способа правового регулирования, лежащего в основе соответствующего режима.* Фактически подобный элемент связывается с методом правового регулирования. Естественно, что публично-правовые режимы основываются на императивном типе регулирования и предполагают юридическое неравенство субъектов правоотношений. Исходя из этого, формируется совокупность правил поведения, предполагающих реализацию правоспособности участников отношений. Именно этот элемент режимного содержания предполагает ориентацию на дееспособность участников отношений в условиях применения того или иного режима.

«Субъект финансового права – это лицо, обладающее правосубъектностью, то есть потенциально способное быть участником финансовых правоотношений, поскольку оно наделено необходимыми правами и обязанностями. А субъект финансового правоотношения – это реальный участник конкретных правоотношений»<sup>23</sup>. Важно при этом связывать тип участника финансового правоотношения и особенности формирования и закрепления его правосубъектности. В данном случае логично исходить из характера публичных финансовых правоотношений, предполагающих распределение субъектов на группу властных и обязанных. У властных

<sup>20</sup> См.: Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. С. 186.

<sup>21</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право. С. 13.

<sup>22</sup> См.: Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право. С. 140.

<sup>23</sup> Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право. С. 141

субъектов (государство, муниципальные образования, государственные органы и др.) правосубъектность формируется преимущественно через закрепление прав относительно обязанных лиц (плательщиков налогов и др.). В то же время у обязанных участников она формируется за счет преимущественного выделения обязанностей.

Более того, те или иные особенности применения метода, соответствующего публичному режиму, обуславливаются конкретными жизненными обстоятельствами, которые породили, изменили или прекратили реализацию нормы права. На наш взгляд, значение данного элемента правового режима обеспечивает сочетание двух тенденций. С одной стороны, формируются рамки возможного поведения участников отношений, представляющих как властную, так и обязанную стороны (в условиях финансового правоотношения). С другой стороны, таким образом достигается возможность ограничения произвола в реализации полномочий властвующих субъектов. То есть они имеют право контролировать и вмешиваться в оценку поведения обязанных лиц только в том случае, если им делегировано государством соответствующее полномочие.

Следует согласиться с И. И. Кучеровым относительно того, что «создание специализированных «налоговых» правоохранительных органов ... является свидетельством того, насколько то или иное государство придает важное значение делу борьбы с налоговой преступностью. Ведь подобные структуры основной целью своей деятельности имеют выявление, предупреждение, пресечение и расследование налоговых преступлений»<sup>24</sup>. Ю. А. Крохина подчеркивает, что налоговые органы Российской Федерации составляют единую систему контроля. Объектом этого контроля является соблюдение законодательства РФ о налогах и сборах, правильность исчисления, полнота и своевременность внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, а также контроль за соблюдением валютного законодательства, осуществляемого в пределах компетенции налоговых органов<sup>25</sup>.

3. *Наличие специальных участников режимных отношений, представляющих публично субъекта и реализующих его интересы.* Совокупность полномочий подобных органов должна обеспечивать достижение цели соответствующего режима. К примеру, контроль за соблюдением законности при пересечении таможенной границы лежит на таможенных органах, за своевременной и полной уплатой налогов и сборов – на налоговых органах и т. д. Исходя из этого, компетенция данных органов охватывает комплекс полномочий, определяющих возможность их деятельности в данной сфере регулируемых отношений.

Таможенные органы, не будучи наделенными полномочиями исключительно в сфере управления движением публичных денежных средств,

---

<sup>24</sup> Кучеров И. И. Налоговые преступления (теория и практика расследования). 2-е изд., перераб. М., 2011. С. 155. См. там же: С. 23–30, 155–159.

<sup>25</sup> См.: Налоговое право России : учеб. для вузов / отв. ред. Ю. А. Крохина. С. 255.

тем не менее, занимают важное место среди органов финансовой деятельности специальной компетенции. «Финансовая деятельность таможенных органов характеризуется тем, что в ее ходе организуются и практически осуществляются образование (аккумуляция), распределение и использование денежных фондов в целях выполнения задач, стоящих перед таможенными органами»<sup>26</sup>. Естественно, полномочия таможенных органов в сфере финансовой деятельности значительно уже, чем у органов финансовой деятельности, компетенция которых сосредоточена исключительно на движении публичных денежных фондов. Реализация полномочий таможенных органов связывается с более узким спектром отношений. Прежде всего, это контроль за соблюдением законности по уплате налогов и сборов при пересечении таможенной границы Российской Федерации.

В связи с этим довольно интересно исследование проблемы усмотрения. Наделение полномочиями отдельного органа, обеспечивающего режимное управление, не исключает как наложения правовых статусов отдельных органов друг на друга и дублирование либо коллизии в оценке их полномочий, так и неоднозначную трактовку моментов, принципиально важных для реализации полномочий. Последнее наиболее часто проявляется в оценочных понятиях, что является основой для административного усмотрения. Важно иметь в виду, что усмотрение в данном случае связывается не с произволом в принятии того или иного решения властным органом, а с возможностью принять одно из нескольких решений, каждое из которых будет законным.

4. *Наличие территориально-временных рамок правового режима.* Подобный элемент обеспечивает определенность в территории, на которую распространяется действие определенного режима, времени возникновения, изменения или прекращения режимного регулирования. Правовой режим может распространяться как на территорию всего государства, так и на территорию отдельного субъекта Федерации, территорию, определяемую по иным принципам (например, территория чрезвычайного положения). Временные рамки действия отдельного правового режима могут при этом связываться как с определенной датой, так и с определенным событием или действием. В обоих случаях речь будет идти о достижении конечной цели режимного регулирования и прекращении необходимости в использовании этого режима.

---

<sup>26</sup> Бакаева О. Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2004. С. 53.

УДК 343.288

ПОСЯГАТЕЛЬСТВО НА ЖИЗНЬ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ИЛИ ОБЩЕСТВЕННОГО ДЕЯТЕЛЯ:  
ПРОБЛЕМЫ КОНСТРУИРОВАНИЯ НОРМЫ\*

В. Н. Воронин

*Московский финансово-промышленный университет «Синергия»*

Поступила в редакцию 5 июня 2017 г.

**Аннотация:** *приводится анализ уголовно-правовой нормы, предусмотренной ст. 277 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающей уголовную ответственность за посягательство на жизнь государственного и общественного деятеля. Выявлены пороки в конструировании нормы и в качестве вывода предлагается собственная редакция исследованной статьи.*

**Ключевые слова:** *государственный деятель, общественный деятель, политический деятель, убийство, посягательство на убийство.*

**Abstract:** *the article provides an analysis of the criminal law provision provided for in Article 277 of the Criminal Code of the Russian Federation, which provides for criminal liability for encroachment on the life of a state and public figure. The author reveals defects in the construction of the norm, and as an inference he proposes his own version of the research of the article.*

**Key words:** *statesman, public figure, politician, murder, assault on murder.*

Относительно состава преступления, предусмотренного ст. 277 УК РФ («Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля»), в науке существует неопределенность, двубъектное ли это преступление, либо оно посягает на один составной объект. Т. К. Агузаров в качестве его объекта признает личную неприкосновенность государственного или общественного деятеля, которая преследует цель нормального функционирования политической системы государства, основные направления деятельности которой отражены в правовом статусе соответствующего лица<sup>1</sup>. Ю. Е. Пудовочкин отмечает, что в ситуации посягательства на жизнь потерпевшего с целью прекращения его профессиональной деятельности лишение жизни является необходимым условием посягательства на отношения, которые реализуются деятельностью потерпевшего, а поэтому концепция составного объекта в данном случае вполне приемлема (в рассматриваемом преступлении такой объект будет

---

\* Работа проводилась в рамках гранта Президента при финансовой поддержке Минобрнауки по соглашению № МК-3608.2017.6.

<sup>1</sup> См.: Агузаров Т. К. Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля : спорные вопросы толкования признаков состава // Lex Russica : научные труды МПЮА. 2012. № 6. С. 1344.

состоять из отношений, гарантирующих суверенитет государства и безопасность жизни личности); а если виновный мстит за уже осуществленную законную деятельность потерпевшего, то он, по логике вещей, уже не в состоянии нарушить отношения по поводу деятельности, имевшей место в прошлом, и тогда, по сути, деяние виновного направлено на один объект – жизнь потерпевшего (в связи с чем возникает вопрос о целесообразности квалификации посягательства на жизнь государственного деятеля из мести за его деятельность по нормам о преступлениях против безопасности государства)<sup>2</sup>.

Необходима определенность относительно признаков потерпевшего с учетом неоднозначного понимания терминов «государственный деятель» и «общественный деятель», которыми апеллирует уголовный закон. Так, С. В. Дьяков к государственным деятелям относит руководителей и ответственных работников высших и местных органов власти и управления, депутатов всех уровней, руководителей министерств и ведомств, глав администраций республик и областей, ответственных работников администрации Президента РФ, аппарата правительственных структур и других, которые последовательно и активно осуществляют свои государственные и политические функции. К общественным деятелям автор относит лиц, активно участвующих в работе общественных объединений, партий, независимо от их должностного положения<sup>3</sup>. Ю. Е. Пудовочкин к государственным деятелям относит также официально зарегистрированных кандидатов для избрания в органы власти, их доверенных лиц, членов избирательных комиссий и др.<sup>4</sup> И. Г. Неделин дополняет данный перечень бывшим государственным деятелем, т. е. лицом, на момент совершения преступления уже не являющимся государственным деятелем<sup>5</sup>. И. С. Яцута одним из критериев признания лица государственным деятелем называет занятие им должности категории «руководители» и «помощники (советники)», которые подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы в соответствии с ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>6</sup>. Здесь необходимо осветить еще и функциональный подход: И. А. Клепицкий отмечает, что к государственным деятелям относится любой, кто активно участвует в политической жизни: «политическая деятельность – это влияние на принятие государственных

---

<sup>2</sup> См.: Пудовочкин Ю. Е. Преступления против безопасности государства. М., 2009. С. 42.

<sup>3</sup> См.: Дьяков С. В. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства : уголовно-правовое и криминологическое исследование. М., 2012. С. 92.

<sup>4</sup> См.: Пудовочкин Ю. Е. Указ. соч. С. 50.

<sup>5</sup> См.: Неделин И. Г. Государственные и общественные деятели как потерпевшие от преступления, предусмотренного ст. 277 УК // Законы России : опыт, анализ, практика. 2011. № 5.

<sup>6</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

решений в интересах тех или иных значительных социальных групп и общества в целом»<sup>7</sup>. Относительно второго признака потерпевшего – общественного деятеля – И. Г. Неделин отмечает, что в качестве такового выступает лицо, чья деятельность должна влиять на внутреннюю или внешнюю политику страны, поэтому под общественным деятелем в контексте рассматриваемого преступления следует понимать лицо, активно осуществляющее политическую деятельность независимо от должностного положения, т. е. политического деятеля (например, руководителя политических партий и других политических объединений)<sup>8</sup>. Если развивать рассуждения представленных выше авторов, то термин «государственный деятель» размыт, не определен формально и зависит в большей мере от выполняемых функций, чем от занимаемой должности. Уйти от оценочного понятия в законе полностью не удастся, однако наличие одной оценочной категории в диспозиции гораздо лучше, чем двух, поэтому считаем необходимым заменить понятия «государственный деятель» и «общественный деятель» одним общим понятием, которое охватывает все перечисленные – «политический деятель». Термин «политика» имеет буквальный перевод с древнегреческого (πολιτική) – «государственная деятельность»<sup>9</sup>. Это понятие включает в себя помимо деятельности органов государственной власти также вопросы и события общественной жизни, связанные с функционированием государства, т. е. деятельность общественную, публичную.

Следующей проблемой исследуемого состава преступления видится его конструкция как усеченного. Диспозиция статьи предусматривает одно деяние, сформулированное посредством термина «посягательство», в соответствии с которым сконструированы также составы ст. 295 и 317 УК РФ. Впервые Пленум Верховного Суда СССР в п. 4 постановления от 3 июля 1963 г. «О судебной практике по применению законодательства об ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников» разъяснил, что «под посягательством на жизнь надлежит рассматривать убийство или покушение на убийство работника милиции или народного дружинника в связи с их деятельностью по охране общественного порядка»<sup>10</sup>. С тех пор ни практическое, ни научное понимание данного термина не вызывает разногласий. В частности, Т. Ю. Маркова утверждает, что использование категории «посягательство на жизнь» в уголовном законодательстве не отвечает правилам законодательной техники. Первая объективная составляющая этого понятия – убийство – должна быть

---

<sup>7</sup> Клепицкий И. А. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2015. С. 404.

<sup>8</sup> См.: Неделин И. Г. Указ. соч.

<sup>9</sup> Политика // Философская энциклопедия. URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_philosophy/3026/ПОЛИТИКА](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3026/ПОЛИТИКА) (дата обращения: 11.10.2016).

<sup>10</sup> Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР (Российской Федерации) по уголовным делам. М., 1995. С. 527–531.

сохранена и вынесена в название ст. 295 и 317 УК РФ; вторая составляющая – покушение на убийство – должна учитываться при квалификации и назначении наказания на общих основаниях<sup>11</sup>. М. Н. Каплин предлагает составы преступлений, содержащиеся в ст. 277, 295 и 317, вовсе исключить из УК РФ, поскольку их выделение не связано с существенным изменением пределов наказуемости по сравнению с п. «б» ч. 2 ст. 105, а также противоречит конституционному положению о признании человека высшей ценностью<sup>12</sup>. По мнению А. В. Иванчина, регламентация покушения на преступление наряду с оконченным преступлением в Особенной части УК РФ нецелесообразна, поскольку в его Общей части уже закреплены нормы о неоконченном преступлении. Выглядит такой способ архаично<sup>13</sup>.

В качестве альтернативы исключению статей, влекущих уголовную ответственность за посягательство, предлагаем обсудить иные возможные варианты конструирования данного состава преступления. Использование термина «нападение» или «применение насилия» будет приемлемым и отвечающим требованиям современного представления о конструировании состава преступления, однако в этом случае диспозиция будет уже. Т. К. Агузаров считает, что исходя из действующей редакции нормы следует расценивать как посягательство на жизнь насильственное или путем обмана введением в организм потерпевшего смертельно опасного количества наркотических средств, психотропных, сильнодействующих или ядовитых веществ с целью причинить смерть<sup>14</sup>. Рассматривать так широко посягательство на жизнь нельзя: оно не должно охватывать, например, причинение тяжкого вреда здоровью, опасного для жизни, поскольку помимо объективных признаков важны субъективные, в том числе направленность умысла. Допустимым будет рассматривать указанный состав преступления в рамках исследуемой главы, однако предусмотреть его конструкцию как материального, при этом покушение на убийство политического деятеля вполне может расцениваться по общим правилам о неоконченной преступной деятельности, поскольку уравнивать по степени общественной в рамках одного состава покушение и оконченное преступление – явное противоречие принципу справедливости уголовного закона. Из конструкции состава преступления необходимо также исключить признак мести за политическую деятельность, поскольку в этом случае объект в виде основ конституционного строя не может пострадать, и деяние виновного направлено лишь на жизнь, которая становится на

---

<sup>11</sup> См.: *Маркова Т. Ю.* Убийство в связи с осуществлением лицом служебной деятельности или выполнением общественного долга : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 11.

<sup>12</sup> См.: *Каплин М. Н.* Дифференциация уголовной ответственности за преступления против жизни и здоровья : дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2003. С. 187.

<sup>13</sup> См.: *Иванчин А. В.* Конструирование состава преступления. М., 2015. С. 195.

<sup>14</sup> См.: *Агузаров Т. К.* Указ. соч. С. 1345.

место основного объекта, поэтому квалификация подобного должна осуществляться по ст. 105 УК РФ. Предлагаем ст. 277 УК РФ изложить в следующей редакции:

*Статья 277. Убийство политического деятеля*

*Убийство политического деятеля с целью прекращения его государственной или иной политической деятельности, –...*

*Московский финансово-промышленный университет «Синергия»*

*Воронин В. Н., кандидат юридических наук, доцент*

*E-mail: voronin@zakon.ru*

*Tel.: 8-925-531-63-35*

*Moscow Financial-Industrial University «Synergy»*

*Voronin V. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*

*E-mail: voronin@zakon.ru*

*Tel.: 8-925-531-63-35*

**МЕТОДИКА И МЕХАНИЗМ СКЛОНЕНИЯ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ К СУИЦИДУ  
ПОСРЕДСТВОМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЕЙ**

**М. Ю. Пучнина**

*Воронежский институт МВД России*

Поступила в редакцию 10 августа 2017 г.

**Аннотация:** *раскрываются методика и механизм склонения несовершеннолетних к самоубийству в сети «Интернет», дается анализ деятельности «групп смерти» в социальных сетях. Рассматриваются уголовно-правовые и криминологические аспекты противодействия рассматриваемому явлению, а также предлагаются некоторые меры по совершенствованию работы в этой сфере.*

**Ключевые слова:** *суицид, деструктивное поведение, вредоносный контент, несовершеннолетние, «группы смерти», социальные сети, склонение к самоубийству, доведение до самоубийства.*

**Abstract:** *in the article the author reveals the methodology and mechanism of declining minors to commit suicide in the Internet, provides an analysis of «death groups» in social networks. Criminally-legal and kriminologic aspects of counteraction to a considered phenomenon are considered, and also some measures on perfection of work in this sphere are offered.*

**Key words:** *suicide, destructive behavior, malicious content, minors, «death groups», social networks, encouragement of suicide, incitement to suicide.*

Вседозволенность и вседоступность настоящего времени играют с человечеством злую шутку. Люди стали более подвержены депрессии, раздвоению личности и другим психическим расстройствам. По прогнозам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), к 2020 г. депрессия будет занимать первое место среди заболеваний по длительности нетрудоспособности в году. Наиболее острой и социально значимой проблемой, стоящей перед современной наукой, выступает подростковый суицид, который в ряде случаев связан с депрессией. По оценкам специалистов, в мире примерно у 20 % детей и подростков имеются психические отклонения или психологические проблемы. Около половины психических расстройств начинаются в возрасте до 14 лет<sup>1</sup>. По мнению М. Валеевой, основной причиной преступности несовершеннолетних является незанятость<sup>2</sup>. Аналогичная ситуация складывается и с их деструктивным поведением. Чувство одиночества, непонимание со стороны сверстников и взрослых, незаинтересованность в саморазвитии, отсутствие желания заниматься в каких-либо кружках, секциях нередко приводит подростка в

<sup>1</sup> К 2020 году депрессия будет самой распространенной болезнью. URL: <http://www.panarmenianet/rus/news/222798/> (дата обращения: 05.04.2017).

<sup>2</sup> См.: Валеева М. Дети предоставлены сами себе // Маяк Сысолы. 2014. № 19. С. 12.

сеть «Интернет». Именно там он пытается найти утешение и поддержку у совершенно незнакомых в реальной жизни людей, но ставших «близкими» в силу проявленного интереса к его проблемам.

Неустойчивая психика при столкновении с любой воспринимающейся несовершеннолетним сложной жизненной ситуацией запускает процесс саморазрушения, и самоубийство порой кажется ему единственным выходом. «Нет меня – нет проблемы», – такова логика рассуждения подростка, выбирающего суицид в качестве формы разрешения внутриличностного конфликта<sup>3</sup>.

«Черный феномен» – так американцы называют суицид – давно входит в первую десятку причин смерти в мире, а к 2020 г., по прогнозам экспертов, число самоубийц может дойти до 1 500 000 в год<sup>4</sup>. В настоящее время число суицидов в России опустилось до предела, который признается ВОЗ допустимым показателем (не превышает 20 случаев на 100 тыс. населения). Достигнув пика в середине – конце 1990-х – около 40 суицидов на 100 тыс. населения, уровень самоубийств с тех пор все время снижается. С 2000 по 2006 г. он упал почти на четверть. По данным ВОЗ, в 2013–2014 гг. в России на 100 тыс. жителей приходилось 19,5 случаев. С января по сентябрь 2015 г. этот показатель был равен 17,7. В 2016 г. он упал до 15,4. По статистическим данным, Россия, которая в 1990-х гг. занимала второе место в мире по частоте самоубийств, в 2013 г. была уже на 14-м, а в 2016 г. перешла на 30-е место<sup>5</sup>.

Однако, несмотря на такую положительную динамику, по числу детских и подростковых самоубийств Россия является одним из мировых лидеров. Если с 2011 по 2015 г. данный показатель снижался на 10 % в год – с 728 до 460 (мотивы не указывались), то в 2016 г. произошел резкий рост на 57 % (720 случаев)<sup>6</sup>. При этом в Следственном комитете отметили, что статистика детских самоубийств увеличилась в 2016 г. сразу в 40 регионах России. Только в Москве и Подмосковье в прошлом году около 150 детей совершили суицид<sup>7</sup>.

Одной из основных причин роста такого негативного явления выступает лавинообразное распространение «групп смерти» в социальных сетях. Указанные сообщества представляют обширной аудитории доступ к большому количеству материалов, пропагандирующих культ смерти,

<sup>3</sup> См.: *Осипова А. А.* Справочник психолога по работе в кризисных ситуациях. Ростов н/Д., 2005. С. 315.

<sup>4</sup> См.: *Роганов С.* «Черный феномен» свободы. URL: <http://www.russ.ru/pole/SChernyj-fenomen-svobody> (дата обращения: 05.04.2017).

<sup>5</sup> Самоубийства в России. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%83%D0%B1%D0%B8%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0\\_%D0%B2\\_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%83%D0%B1%D0%B8%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8) (дата обращения: 05.04.2017).

<sup>6</sup> См.: *Детские суициды требуют меры.* URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3248007> (дата обращения: 05.04.2017).

<sup>7</sup> МВД: около процента детских суицидов совершаются по вине «групп смерти». URL: <https://rg.ru/2017/03/30/mvd-okolo-procenta-detskih-suicidov-sovershaiut-sia-po-vine-grupp-smerti.html> (дата обращения: 05.04.2017).

оправдывающих суицид и предлагающих его в качестве выхода из сложной жизненной ситуации, что побуждает детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к самоубийству<sup>8</sup>. Особую опасность вызывает и то, что у подростков значительно чаще, чем у взрослых, наблюдается так называемый «эффект Вертера» – массовая волна подражающих самоубийств. Участникам «групп смерти» внушают, что добровольный уход из жизни создает большую популярность в социальных сетях. Акцент на «знаменитость» в результате суицида не случаен. По мнению психологов, лишь в 10 % цель самоубийства – уход из жизни, а в 90 % – это привлечение внимания к себе<sup>9</sup>.

На основе проведенного контент-анализа информационного сетевого пространства была выявлена методика воздействия представителей «групп смерти» на несовершеннолетних, которая состоит из трех основных этапов:

- вовлечение подростка в виртуальные деструктивные сообщества, вызов либо усиление депрессивного состояния;
- пробуждение у него интереса к «игре», сущность которой состоит в выполнении ряда заданий суицидальной тематики: чтение специализированной литературы, изучение криповых (угнетающих) видео- и аудиоматериалов и т. д.;
- непосредственное склонение несовершеннолетнего к членовредительству и самоубийству, т. е. постановка заданий в «игре», связанных с нанесением себе увечий либо уходом из жизни.

Работа представителей суицид-сообществ на первой стадии ведется в группах, которые достаточно просто найти в социальных сетях по ключевым словам: «Кит», «Тихий Дом», «F57», «Море китов» и др. Изначально подросток размещает в микроблоге на своей странице специально разработанный такими виртуальными сообществами шаблон-стих, содержащий просьбу разбудить его в 4.20 либо дать инструкцию и (или) задание. В более широком смысле «420» (произносится «четыре-двадцать») используется в сленге для обозначения употребления марихуаны или конопли, а также является одним из способов идентификации принадлежности к контркультуре<sup>10</sup>. По своей сути набирающая в последнее время обороты мода на «уныние» – это тоже своего рода субкультура, потому что убеждения, взгляды на жизнь и поведение ее приверженцев отличны от

---

<sup>8</sup> О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : федер. закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 48.

<sup>9</sup> См.: *Грицай Л. А.* Предупреждение детских и подростковых суицидов как актуальная социально-психолого-педагогическая проблема // Гуманитарные научные исследования. 2013. № 5.

<sup>10</sup> 420 (культура потребления марихуаны). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/420\\_\(%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0\\_%D1%83%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F\\_%D0%BC%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%85%D1%83%D0%B0%D0%BD%D1%8B\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/420_(%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0_%D1%83%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D0%BC%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%85%D1%83%D0%B0%D0%BD%D1%8B)) (дата обращения: 02.02.2017).

общепринятых и скрыты от широкой аудитории. Запись подкрепляется набором хэштегов (меток, используемых для распределения сообщений по темам), по которым детей и находят. После чего с ними на связь выходят их «наставники» – представители «групп смерти». Работа кураторов на первой стадии заключается в отборе подростков в другие сообщества, которые являются более опасными и, как правило, не выдаются в поисковиках. Они специально именуется на китайском и иврите.

Цель второй стадии – это вовлечение несовершеннолетнего в «игру» и отстранение его от реального мира. Перед началом «игры» его знакомят с перечнем требований, в которых необходимо указать свои страхи (фобии), тем самым «наставники» получают индивидуальный набор инструментов воздействия на нестабильную в психоэмоциональном плане личность подростка. Еще одной настоятельной рекомендацией является запись на видео своих действий, имеющая следующие цели:

– несовершеннолетний получает признание от координатора и других участников группы, что вызывает у него чувство гордости, повышает самооценку, а также притупляет чувство одиночества;

– куратор имеет возможность видеть и оценивать реальные действия подростка, а также наблюдать за состоянием личности.

Как только о несовершеннолетнем собран минимально необходимый объем информации, его принимают в «игру» и дают задания, которые поначалу не содержат в себе призывов к самоубийству либо членовредительству. Подросткам предлагают прислать свои рисунки, рассказы или стихи с подписью «Ня.Пока» – фразой из песни Vitard671 «Ня.пока, летит голова», ставшей популярной после гибели Ренаты Паленковой в декабре 2015 г.; либо с изображением символики – китов и бабочек, выбранных «группой смерти» в качестве своеобразной ассоциации: киты выбрасываются на берег, бабочки живут один день. Кроме того, на этом этапе подросткам предлагают изучить аудио-, фото-, видеоматериалы, а также специализированную литературу, которые оправдывают суицид, а также способствуют деформации инстинкта самосохранения и девальвации смерти. Стоит также отметить, что подъем для получения нового задания необходимо осуществлять рано утром (не случайно шаблон-стих начинается со слов «разбуди меня в 4.20»). Новый ритм жизни увлекает подростка и, поскольку теперь ему есть что скрывать от родителей, контакт с семьей становится все менее значимым.

На третьей стадии координаторы переходят к более опасным заданиям, одним из первых является выполнение «селфхарма», т. е. нанесение себе порезов различной сложности и фотофиксация содеянного. Скачанное из Интернета фото не пройдет «цензуру», так как «наставники» используют исключительно индивидуальный подход: ставят задачу вырезать определенную надпись, сделать строго установленное число порезов (продольных либо поперечных) и т. д. Выполнение этого задания является своего рода посвящением. С этого момента работа координаторов начинает приобретать более серьезный характер: подросткам присваивают

«номера смерти» – особые порядковые номера с датой «выпила» – добровольного ухода из жизни.

Как видно из представленной методики работы кураторов «групп смерти», суицидальное поведение несовершеннолетних, сформированное под влиянием таких сообществ, реализуется в игровой форме и отличается своеобразной ритуальностью. Задания «игры» являются комбинированными и распространяются как на физическое, так и на психоэмоциональное состояние, что помогает блокировать подсознательные установки, отвечающие за безопасность.

Кроме того, кураторы создают закрытые конфы (диалоги), в которых участники общаются между собой на любые темы. Цель данных действий такова, чтобы подростки, имеющие депрессивное настроение, смотря на себе подобных, убеждались в массовости процесса (акцент на «стадный инстинкт»). В таких чатах тоже есть свои «наставники», которые направляют и развивают определенные темы для обсуждения, укрепляя желание смерти, делая его стабильным, постоянным. В закрытых чатах «игра» продолжается. Несовершеннолетнему внушается, что единственным решением его проблемы является уход из этой жизни в другую реальность, именуемую «Тихим Домом». Он начинает считать свою жизнь никчемной, незначительной, поэтому с легкостью готов наносить себе увечья, так как уже привык к внутренним страданиям, и задания для него от одного к другому становятся психологически все менее сложными. Интерес перерастает в зависимость, и подростка начинают загонять в жесткие рамки под угрозой исключения из группы в случае нарушения правил.

Если несовершеннолетний по каким-либо причинам начинает отходить от строго установленных правил, и на него не действуют угрозы об исключении, то кураторы прибегают к крайнему механизму – запугиванию: «Если ты не сделаешь это сам (по своей воле), ты сделаешь это по воле истины (его)... ты думаешь, что ты удалишь страницу, что их нет у тебя в городе... что тебя не найдут... ты ошибаешься...», «не убьешь себя сам, мы придем за тобой и твоими близкими...» и т.д. Для убедительности подростку начинают сообщать улицы, здания, торговые центры, находящиеся вблизи его места проживания, либо вообще называют его адрес, вплоть до номера дома. Кураторы могут получить такую информацию следующими способами:

– изначально, при вступлении в «игру» несовершеннолетнего просят указать свой адрес, а в процессе общения он уже забывает об этом;

– ведя диалог со своим «наставником», подросток нередко сам называет находящиеся рядом с его домом здания, сооружения, по которым можно установить его примерное место проживания;

– на выложенных фотографиях в социальных сетях отмечена геолокация, а по комментариям к ним сразу понятно, где были сделаны снимки.

В случае если полученной от подростка информации недостаточно для определения его адреса, координаторы используют Web sniffer – программу, с помощью которой можно установить IP-адрес компьютера или сетевого маршрутизатора. Все, что необходимо сделать «наставникам»,

– это передать ссылку на сниффер, заинтересовав подростка так, чтобы он обязательно перешел по ней, после чего там сразу отображается интересующий их IP-адрес. Как правило, данное действие выдает ошибку, поэтому не вызывает много вопросов у несовершеннолетнего. Далее, используя специальные программы, такие как Magic Net Trace, кураторы получают более полную информацию о запрашиваемом IP-адресе: в каком регионе, городе находится искомый компьютер, а также какая фирма предоставляет данному пользователю услуги выхода в Интернет. При этом последнее позволяет установить улицы и дома, обслуживаемые тем либо иным интернет-провайдером. Получая такие сведения, координаторы могут оказывать психологическое давление на подростков, из чего следует вывод: нередко суицид совершается из-за страха за себя и своих близких.

«Игра» рассчитана на определенный срок. По некоторым данным, он равен 50 дням, благодаря популярности книги Стейс Крамер «50 дней до моего самоубийства»<sup>11</sup>. Это своего рода «счетчик», на который координаторы «ставят» ребенка после присвоения номера. В течение этого времени «наставники» и иные участники группы ежедневно напоминают подростку, сколько ему осталось, тем самым подталкивая его к смерти. Кроме того, многим дают совет вести свой личный дневник, как героиня вышеуказанной книги – Глория. Данная информация подтверждается правоохранительными органами: при расследовании некоторых самоубийств ими были обнаружены странные записи лиц, покончивших с собой<sup>12</sup>.

Еще об одном способе исчисления срока рассказала Е. Давыдова, мать погибшей девочки, попавшей под влияние «групп смерти». Она проводила свое собственное «расследование» совместно с другими родителями погибших при схожих обстоятельствах детей. Ей на фейковую (поддельную) страницу, спустя некоторое время после присоединения к одной из таких групп, прислали задание найти самую большую высотку в ее городе, сфотографироваться и спрыгнуть. Срок на выполнение 144 часа (6 дней) и потом «всо» (так они говорят о выполненном задании), то есть всё<sup>13</sup>.

Скорее всего координаторы сами выбирают, каким путем они будут действовать с тем или иным участником «игры» по степени его готовности к самоубийству. Как правило, в реальности выделенное время сокращается самим подростком под давлением координатора: «А готов ли ты еще пострадать в этом мире несколько месяцев?». В результате этого несовершеннолетний сам стремится к скорейшему «самовыпиливанию», даже не задумываясь о том, что жизнь может быть другой.

За последние три года Роскомнадзором было проверено свыше 9500 сообществ на предмет пропаганды суицида, в 90 % случаев факт наличия

---

<sup>11</sup> См.: *Стейс Крамер. 50 дней до моего самоубийства.* М., 2015. С. 576.

<sup>12</sup> См.: *Стеняхин А.* Видеофильм «Куда уходит детство?». URL: [http://www.ntv.ru/peredacha/NTV\\_videnie/m54064/o411817/video/](http://www.ntv.ru/peredacha/NTV_videnie/m54064/o411817/video/) (дата обращения: 09.01.2017).

<sup>13</sup> НТВ : детей доводят до самоубийств в соцсетях. URL: <http://www.ntv.ru/video/1284002/> (дата обращения: 12.01.2017).

вредоносного контента был подтвержден<sup>14</sup>. Социальную сеть «ВКонтакте» в мае 2016 г. Роспотребнадзор обязал самостоятельно противодействовать деятельности «групп смерти». На основании разработанных критериев оценки материалов и (или) информации контент, содержащийся в таких сообществах, подлежит блокированию<sup>15</sup>. С февраля 2017 г. «ВКонтакте» блокирует страницы пользователей, которые используют хэштеги, связанные с суицид-сообществами. Однако круг влияния «групп смерти» расширяется. Теги и аккаунты, сопряженные с подобными объединениями, начали проверять Instagram и Twitter. Социальные сети заявили, что предпримут все возможные меры по удалению запрещенного законодательством контента<sup>16</sup>.

Не подлежит сомнению тот факт, что указанные профилактические мероприятия носят положительный характер, однако этого недостаточно, поскольку сетевая среда довольно изменчива и решить возникшую проблему только путем блокирования подобных ресурсов невозможно. В начале 2017 г. суицидальное поведение подростков привлекло внимание властей на федеральном уровне. Президент России В. В. Путин поручил правительству и региональным властям к концу июня 2017 г. принять решения по совершенствованию системы профилактики подросткового суицида<sup>17</sup>.

В работе МВД России по противодействию рассматриваемому явлению выделяются три основных направления:

- выявление и пресечение распространения противоправного контента;
- выявление лиц, состоящих в «группах смерти» и (или) принимающих участие в суицидальных играх, а также проведение операции по

---

<sup>14</sup> С пропагандой суицида в «ВКонтакте» борются всем миром. URL: <http://newvz.ru/info/78033.html> (дата обращения: 09.04.2017).

<sup>15</sup> Об утверждении критериев оценки материалов и (или) информации, необходимых для принятия решений Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека о включении доменных имен и (или) указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие запрещенную информацию, в единую автоматизированную информационную систему «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено : приказ Роскомнадзора № 1022, ФСКН России № 368, Роспотребнадзора № 666 от 11 сентября 2013 г. // Рос. газета. 2013. 21 нояб.

<sup>16</sup> «ВКонтакте» начала блокировать страницы за теги «групп смерти». URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/58a48d3e9a79477e90fa3463> (дата обращения: 12.02.2017).

<sup>17</sup> Путин поручил разработать программу профилактики подростковых суицидов. URL: <https://www.newsru.com/russia/20feb2017/putinkids.html> (дата обращения: 20.02.2017).

безболезненному для психики несовершеннолетнего исключению из них;

– профилактика суицидального поведения подростков.

Первое и второе направление основываются на мониторинге сети «Интернет». При этом в первом случае идет тесная связь с Роскомнадзором и Роспотребнадзором; во втором – со Следственным комитетом Российской Федерации. При проведении проверки по каждому факту суицидального происшествия среди несовершеннолетних устанавливаются причины и условия, им способствовавшие. Немаловажную роль играет и взаимодействие с волонтерскими движениями. Так, масштабный проект всероссийской общественной организации «Молодая гвардия Единой России» – «МедиаГвардия», реализуется на территории Республики Башкортостан. Целью проекта является объединение усилий интернет-пользователей для совместного выявления интернет-сайтов, сообществ и групп в социальных сетях, специализирующихся на распространении противоправного контента<sup>18</sup>. Подобное практикуется и в других регионах при непосредственном участии органов внутренних дел.

Профилактика суицидального поведения несовершеннолетних – это наиболее важная часть противодействия. Главной задачей является соблюдение принципа «не навреди». Профилактическая работа должна строиться так, чтобы не вызвать панику у родителей, а доступно и корректно объяснить: как правильно реагировать на появившийся у подростка интерес к таким сайтам, как наладить с ним доверительные отношения, к кому обратиться, чтобы уберечь его от ошибки. В рамках профилактики подросткового суицида предлагаем создание группы по незамедлительному реагированию на деструктивное поведение подростков в сети «Интернет», которая должна состоять из психологов-кризисников, юристов и специалистов в области компьютерных технологий. К деятельности таких групп должно относиться:

– рассмотрение без промедлений сообщений из различных источников о фактах вовлечения несовершеннолетних в «группы смерти», а также в суицидальные игры;

– выведение ребенка из деструктивных сообществ, оказание ему психологической помощи.

В целях оптимизации профилактической работы можно поручить предлагаемой организации рассматривать также вопросы, касающиеся пропаганды или склонения несовершеннолетних к употреблению наркотических и психотропных веществ, вовлечения в криминальную субкультуру.

Высокая степень общественной опасности криминальной активности лидеров «групп смерти» вызвала необходимость корректировки действующего законодательства. В связи с этим в июне 2017 г. была ча-

<sup>18</sup> Википедия. Медиагвардия. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B0%D0%93%D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%B4%D0%B8%D1%8F> (дата обращения: 12.07.2017).

стично изменена и дополнена ст. 110 УК РФ «Доведение до самоубийства», а также введены две новые статьи: 110.1 «Склонение к совершению самоубийства» и 110.2 «Организация деятельности, направленной на побуждение к совершению самоубийства» УК РФ<sup>19</sup>. До вступления в силу указанных изменений, модераторы суицид-сообществ могли нести только административную ответственность за распространение информации, побуждающей несовершеннолетних к совершению опасных для их жизни и здоровья действий, в рамках ст. 6.17 КоАП РФ. Статья 110 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за доведение лица до самоубийства или до покушения на самоубийство путем угроз, жестокого обращения или систематического унижения человеческого достоинства потерпевшего. «Наставники» таких групп не прибегали к подобным действиям, а использовали свои – более мягкие, но не менее эффективные методы, которые подпадают под действие указанной статьи только при использовании крайнего метода – запугивания. В основном же их деятельность заключалась в распространении культа смерти среди подростков, повествовании о другой реальности, попасть в которую можно только путем самоубийства. Иными словами, у подростка подавляли желание жить, развивали мысли о суициде. Перечисленное под действие ст. 110 УК РФ не подпадает.

В настоящее время вынесен только один приговор суда в отношении администратора «группы смерти» – Филиппа Будейкина. Его признали виновным в доведении до самоубийства и приговорили к трем годам и четырем месяцам колонии-поселения<sup>20</sup>. Это пример того, когда молодой человек, использовал крайний метод – запугивание. Так как он был задержан до вступления в силу приведенных выше изменений, ему удалось избежать более сурового наказания. Правоохранительными органами было также задержано еще несколько человек, обвиняемых по той же статье. Деяния, совершенные этими лицами (так называемыми «модераторами смерти»), состояли в возбуждении у подростков решимости совершить суицид путем внушения либо иного психологического воздействия, а также путем распространения информации, побуждающей к причинению вреда своему здоровью или самоубийству, что не соответствует объективной стороне ст. 110 УК РФ. Так как преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния, есть основания полагать, что указанным лицам удастся избежать уголовной ответственности. Но остается надеяться, что в будущем новые составы преступлений не допустят такого исхода и будут без затруднений применяться на практике.

---

<sup>19</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению : федер. закон от 7 июня 2017 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 24. Ст. 3489.

<sup>20</sup> Филипп Лис осужден на 3 года и 4 месяца за доведение до самоубийства. URL: <https://www.svoboda.org/a/28624464.html> (дата обращения: 18.07.2017).

В заключение хотелось бы отметить, что работа по предупреждению подросткового суицида многогранна. Положительный результат может быть достигнут лишь при активном взаимодействии общественных объединений, образовательных организаций, исполнительных и законодательных органов власти.

*Воронежский институт МВД России  
Пучнина М. Ю., адъюнкт кафедры  
уголовного права и криминологии  
E-mail: masloy100@mail.ru  
Тел.: 8-951-861-51-91*

*Voronezh Institute of the Russian  
Ministry of Internal Affairs  
Puchnina M. Yu., Post-graduate Cadet  
of the Criminal Law and Criminology  
Department  
E-mail: masloy100@mail.ru  
Tel.: 8-951-861-51-91*

**ФАКТОРЫ, ОБУСЛОВЛИВАЮЩИЕ  
ВОВЛЕЧЕНИЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ  
В НЕЗАКОННЫЙ ОБОРОТ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ,  
ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ ИЛИ ИХ АНАЛОГОВ**

**Л. С. Радькова**

*Воронежский институт МВД России*

Поступила в редакцию 17 июля 2017 г.

**Аннотация:** рассматриваются основные детерминанты преступности, связанной с вовлечением несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Проводится анализ экономических, социальных, досуговых, духовно-нравственных детерминант рассматриваемого вида преступности.

**Ключевые слова:** детерминанты, несовершеннолетние, наркотизм, наркопреступления, причинный комплекс.

**Abstract:** the article examines the main determinants of crime associated with the involvement of minors in the illicit trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues. The author analyzes the economic, social, recreational, spiritual and moral determinants of the type of crime in question.

**Key words:** determinants, minors, narcotism, drug crime, causal complex.

Причины и условия, способствующие возникновению и совершению преступлений, связанных с наркотиками и злоупотреблением ими, имеют корни во многих сферах общественной жизни: экономике, политике, культуре, праве, медицине, образовании, духовной жизни человека. Поэтому их выявление и устранение предполагают комплексный подход с участием широкого круга государственных учреждений и ведомств, общественных, политических и религиозных организаций<sup>1</sup>.

Исследуя проблему распространения наркотизма и наркомании среди населения, роста числа административных правонарушений и преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, а также немедицинского потребления наркотиков, А. Н. Сергеев и Б. Ф. Калачев выделили наиболее распространенные группы факторов, детерминирующих указанные негативные явления, включив в их число социально-экономические, культурологические, семейно-педагогические, производственные, правоохранительные и иные детерминанты<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Наркомания и незаконный оборот наркотиков. Вопросы теории и практики противодействия : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. С. Я. Лебедева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 9.

<sup>2</sup> См.: Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ : учеб. пособие / под ред. А. Н. Сергеева. М., 2000. С. 273.

Применительно к преступлениям, связанным с вовлечением несовершеннолетних в незаконный оборот наркотиков, часто невозможно однозначно определить, чем является тот или иной фактор, причиной или условием преступления. Каждое из таких преступлений формируется и совершается при одновременном действии совокупности факторов. В связи с этим нами проводится исследование не отдельных причин и условий, а их совокупности – детерминирующих факторов (детерминант), обуславливающих существование преступности, связанной с вовлечением несовершеннолетних в сферу наркобизнеса.

1. Одной из важнейших причин практически любого негативного явления в обществе, в том числе и наркопреступности среди несовершеннолетних, является экономическая ситуация<sup>3</sup>. Исходя из этого, важно рассмотреть влияние экономической обстановки в стране на совершение рассматриваемого вида преступлений.

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН отмечено, что мировому сообществу необходимо содействовать всеобъемлющим усилиям по сокращению предложения наркотиков, включающим превентивные меры, направленные, в частности, на устранение факторов, связанных с уголовным правосудием и социально-экономическими условиями, которые могут способствовать организованной преступности и преступности, связанной с наркотиками, подстегивать их рост, создавать для них благоприятные условия и способствовать их сохранению<sup>4</sup>.

Следует отметить, что наркобизнес – явление прежде всего экономическое, которое является составной частью глобальной экономической преступности. Наркобизнес является, по сути, многомиллиардной индустрией и приносит колоссальный доход<sup>5</sup>. Согласно данным ООН, годовой оборот наркотиков оценивается в 317 млрд долларов и сравним с годовым бюджетом такой страны, как Германия<sup>6</sup>. По данным А. Л. Репецкой, норма прибыли при операциях с наркотиками составляет от 300 до 2000 %<sup>7</sup>. Незаконный оборот наркотиков – самый привлекательный бизнес для международной наркомафии, дающий сверхприбыль. Наибольшая опасность для общества заключена в наркобизнесе, который, заботясь о рынке сбыта, сам стимулирует спрос на наркотики, вовлекая в их потребление

<sup>3</sup> См.: *Лунеев В. В.* Курс мировой и российской криминологии : учебник : в 2 т. Т. 2 : Особенная часть. М., 2011. С. 502–517 ; *Криминология : учебник / под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова.* 4-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 112–118 ; *Криминология : учеб. для вузов / под общ. ред. А. И. Долговой.* 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 299–307.

<sup>4</sup> См.: *Наша общая приверженность эффективному решению мировой проблемы наркотиков и борьбы с ней : резолюция Генеральной Ассамблеи ООН : принята в г. Нью-Йорке 19 апреля 2016 г.*

<sup>5</sup> См.: *Прокументов Л. М.* Криминологическая характеристика и предупреждение наркопреступности. Томск, 2009. С. 12.

<sup>6</sup> См.: *Дончу А.* Терроризм и наркобизнес // *Наркоконтроль.* 2010. № 3. С. 38.

<sup>7</sup> См.: *Репецкая А. Л.* Транснациональная организованная преступность. Иркутск, 2005. С. 83.

и в систему незаконного наркооборота людей, готовых совершать наркопреступления с целью получения дохода, при этом делая особый упор на подростков, наиболее незащищенную группу населения. В обороте наркотических средств и психотропных веществ фактически участвуют все крупнейшие транснациональные преступные организации, при этом на международном рынке отмечается активизация средних и мелких организаций, занятых преступной транспортировкой наркотиков.

Маркетинговая система, принятая при обороте легальных товаров, взята на вооружение преступниками. К примеру, одним из механизмов вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотиков является бесплатное снабжение подростка наркотическими средствами, которое в дальнейшем прекращается, а условием продолжения приобретения наркотиков становится приобщение к потреблению наркотиков новых лиц, формируя при этом потребительскую базу. «Первая доза наркотических средств предлагается в большинстве случаев молодым людям бесплатно», – констатируют И. Г. Спасенников и Н. И. Спасенников<sup>8</sup>. Именно этим объясняется так называемый прозелитизм лиц, вовлекающих несовершеннолетних в незаконный наркооборот.

Таким образом, основным источником поступления наркотиков к потребителям является преступная деятельность в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, приносящая значительные нелегальные доходы. Можно считать, что специфика проблемы распространения наркотиков заключается в том, что именно предложение сформировало и постоянно поддерживает массовый спрос на них.

Результаты многочисленных исследований, проведенных криминологами как в 1970–1990 гг., так и в последующие годы, подтверждают не только вовлечение несовершеннолетних в потребление наркотиков, но и участие их в такой преступной деятельности. Так, по данным А. А. Габони, приобщение к наркотическому опыту имело место в 78,3 % всех изученных им случаев<sup>9</sup>. Т. А. Боголюбова отмечает факты вовлечения в наркотизацию в подавляющем большинстве (70 %) ответов опрошенных потребителей наркотических средств<sup>10</sup>. А. Е. Тарас утверждал, что главными виновниками вовлечения несовершеннолетних в наркотизацию являются вожаки неофициальных групп общения<sup>11</sup>. По мнению И. Г. Уракова, знакомство с наркотическими или лекарственными средствами, способными вызвать зависимость, как правило, происходило по

---

<sup>8</sup> Спасенников И. Г., Спасенников Н. И. Криминальный риск наркотизма для современной России // Сборник материалов Всерос. науч.-практ. конф. (Ростов-на-Дону, 25 октября 2011 г.). М., 2012. Ч. 2. С. 169.

<sup>9</sup> См.: Габони А. А. Наркотизм (конкретно-социологическое исследование по материалам Грузинской ССР). Тбилиси, 1977. С. 126–128.

<sup>10</sup> См.: Боголюбова Т. А. Наркотизм : основы частной криминологической теории : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 154.

<sup>11</sup> См.: Тарас А. Е. Предупреждение наркоманий, токсикоманий несовершеннолетних. Минск, 1987. С. 56.

инициативе больных, в период их пребывания в антисоциальных компаниях<sup>12</sup>. По данным Л. И. Романовой, в 80 % случаев опрошенные ею наркоманы стали принимать наркотики под воздействием других лиц, с которыми они проводили время<sup>13</sup>. Поскольку регулярное употребление наркотических средств и психотропных веществ практически несовместимо ни с учебной, ни с трудовой деятельностью, распространение наркотиков среди подростков приводит к снижению интеллектуального уровня страны в целом и, следовательно, к обеднению трудовых ресурсов. На фоне общего экономического развития эти процессы носят латентный характер, однако их негативные последствия неизбежно скажутся при смене трудовых поколений.

Кроме того, одной из особенностей рассматриваемого вида преступности является ее коррупционная составляющая, выражающаяся в подкупе должностных лиц, призванных оказывать противодействие наркопреступности. Так, Б. П. Целинский, характеризуя сложившуюся наркоситуацию в России, отмечал: «Есть основания предполагать наличие у наркоструктур групп лоббирования в государственных институтах России, а также собственных разведывательных и контрразведывательных служб, ориентированных на подкуп должностных лиц, добывание конфиденциальной информации и противодействие правоохранительным органам»<sup>14</sup>. Связь коррупции и наркобизнеса не раз находила и находит отражение в документах Международного комитета по контролю над наркотиками (МККН): «Коррупция и подпольная наркоторговля образуют порочный круг, поддерживая и взаимно усиливая друг друга. Важно понимать, что связанная с наркотиками коррупция дает некоторым организованным преступным группировкам возможность укреплять свою противозаконную деятельность, вести свои дела с минимальной оглядкой на органы власти и извлекать максимальный доход из подпольного рынка наркотических средств и психотропных веществ. Широкомасштабная коррупция, характерная для наркоторговли, вполне может выйти из-под контроля и заблокировать или даже полностью парализовать существующие механизмы борьбы с этим негативным явлением»<sup>15</sup>.

Исследование, проведенное в 2012 г. НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, показало, что коррупция в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков распространяется во все больших масштабах<sup>16</sup>. В такой ситуации подрываются главные нрав-

<sup>12</sup> См.: Ураков И. Г. Наркомания : мифы и действительность. М., 1990. С. 23.

<sup>13</sup> См.: Романова Л. И. Наркотики : преступления, ответственность. Владивосток, 2000. С. 151.

<sup>14</sup> Целинский Б. П. Современная наркоситуация в России : тенденции и перспективы // Организованная преступность, терроризм и коррупция : ежеквартальный криминологический альманах. М., 2003. №4. С. 23.

<sup>15</sup> Наркотики и коррупция : доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2010 г. // Наркоконтроль. 2011. № 2. С. 30.

<sup>16</sup> См.: Состояние преступности в сфере незаконного оборота наркотических средств в Российской Федерации. Региональные различия / под ред. О. А. Евлановой. М., 2013. С. 20.

ственно значимые принципы жизни гражданского общества, на которых выстроены взаимоотношения между людьми. Речь идет прежде всего о законности и справедливости: когда эти важнейшие принципы обустройства жизнедеятельности нарушены, происходит отчуждение людей от власти, увеличивается социальная напряженность, недовольство, возрастает потребность в алкоголе и наркотиках.

2. Рассматривая социальные детерминанты, следует отметить, что в формировании и развитии сознания подростка велика роль социальных групп и институтов. Сегодня в России мы наблюдаем негативные тенденции, протекающие в процессе социализации подростков, являющиеся причинами вовлечения несовершеннолетних в незаконный оборот наркотиков.

Основными институтами социализации несовершеннолетних являются семья, школа, культурно-досуговые учреждения. Согласно зарубежной теории интеракции, выявляющей социальные процессы, в ходе которых поколения людей становятся на путь девиантного поведения, обстановка в семье и школе является одной из ведущих детерминант наркотизации молодежи<sup>17</sup>. Внутрисемейные отношения могут оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на становление личности подростка. Как справедливо отмечает Д. А. Шестаков, в сложном взаимодействии обстоятельств и процессов, порождающих преступность, существенную роль играют негативные компоненты семейных отношений. Сплетаясь определенным образом между собой, а также с иными криминогенными детерминантами, они обуславливают совершение преступлений<sup>18</sup>.

Наблюдаемый в настоящее время кризис в социальной политике привел к тому, что понизилось материальное, социальное, культурное, духовное состояние большинства семей, снизился образовательный уровень родителей, что напрямую сказывается на уровне воспитания детей в целом.

Так, до 1991 г. главной социальной характеристикой семьи, влияющей на склонность несовершеннолетнего к девиантному поведению, был уровень образования родителей, в первую очередь матери. В настоящее время важность данного фактора снижается, и включенность в незаконный оборот наркотиков начинает сильнее коррелировать с материальным положением семьи, чем с образовательным уровнем родителей.

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, в 2009 г. в нашей стране 18,4 млн человек (13 % от численности населения) имели доход ниже прожиточного минимума, в 2010 г. – 17,7 млн (12,2 %); в 2011 г. – 17,9 млн (12,7 %); в 2012 г. – 15,4 млн (10,7 %); в 2013 г. – 15,5 млн (10,8 %); в 2014 г. – 16,1 млн (11,2 %); в 2015 г. – 22,9 млн (16,0 %); в 2016 г. – 22,7 млн человек (15,7 %). При этом

<sup>17</sup> См.: *Арефьев А. Л.* Поколение, которое теряет Россия // Социологические исследования. 2002. № 8 (220). С. 99.

<sup>18</sup> См.: *Шестаков Д. А.* Семейная криминология : семья – конфликт – преступление. СПб., 1996. С. 73.

в период с 2009 по 2016 г. в среднем 40 % людей, имевших доход ниже прожиточного минимума, являлись экономически активной группой населения, а 37,7 % – это дети и подростки в возрасте до 16 лет<sup>19</sup>.

Современное состояние уровня материального положения семей является нестабильным, и в дальнейшем его влияние в условиях дефицита духовного развития на приобщение подростка к пассивному употреблению наркотиков и активному участию в самой сфере незаконного оборота наркотиков будет усиливаться.

В настоящее время наблюдается снижение уровня духовного и культурного состояния семей. Родители все меньше уделяют времени чтению книг, посещению театров и выставок, библиотек и не приобщают к этим занятиям своих детей. Так, основными видами занятий в свободное время у граждан, по данным комплексного наблюдения условий жизни населения, проведенного в 2016 г. Росстатом, являются: общение с друзьями – 78,8 %; занятие за компьютером – 68,6 %; занятие домашними делами – 30,1 %; просмотр телепередач – 28,8 %; занятие спортом – 21,4 %; чтение книг – 14,8 %; посещение кафе, баров – 9,3 %; занятие каким-либо увлечением (хобби) – 8,8 %; посещение кинотеатров – 8,1 %, подработка – 5,6 %; посещение библиотек – 3,8 %<sup>20</sup>.

Можно согласиться с А. И. Антоновым, который утверждал, что семья может также являться сферой семейной десоциализации в смысле не только отчуждения личности без глубокого общения со своими родными и близкими, но и в смысле целенаправленного негативного влияния на формирующуюся личность подростка<sup>21</sup>. Данное отрицательное влияние осуществляется либо в непосредственной передаче опыта потребления наркотиков одних членов семьи другим, либо в приобщении одних членов семьи другими через демонстрацию стандарта образа жизни, связанного с потреблением наркотических и психотропных средств, либо участием в наркобизнесе.

По данным исследований прошлых лет, проводимых В. А. Лелековым, Е. В. Кошелевой, опрос 1758 несовершеннолетних, совершивших преступление в субъектах ЦФО России, показал, что из них 193 (11 %) впервые употребили наркотики в семье, с родственниками и считают допустимым их редкое употребление<sup>22</sup>. Помимо употребления наркотиков в семье нередко возникают случаи участия членов семьи в наркобизнесе, чаще всего в сбыте наркотических средств либо психотропных веществ. По результатам опроса А. В. Шеслера, среди практических работников

---

<sup>19</sup> См.: Официальный интернет-ресурс Федеральной службы государственной статистики России. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/ZDOR/Sdp2013.Bfs.Publisher/vol1.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/ZDOR/Sdp2013.Bfs.Publisher/vol1.html) (дата обращения: 17.05.2017).

<sup>20</sup> См.: Там же.

<sup>21</sup> См.: Антонов А. И., Сорокин С. А. Судьба семей в России XXI века. Размышления о семейной политике, о возможности противодействия упадку семьи и депопуляции. М., 2000. С. 73.

<sup>22</sup> См.: Лелеков В. А., Кошелева Е. В. Влияние семьи на преступность несовершеннолетних // Социологические исследования. 2006. № 1. С. 103.

семей, торгующих наркотиками и существующих преимущественно за счет этого, достаточно много. Они образуют компактные и достаточно многочисленные, в основном цыганские, поселения<sup>23</sup>.

Употребление родителями алкогольных напитков, наркотических средств, пребывание родных в местах заключения, все эти условия девиантного поведения вызывают напряжение в межличностных отношениях между родителями и детьми. Из доклада социологов М. А. Горшкова, Ф. Э. Шереги получен вывод, что среди молодежи в возрасте 11–24 лет 46,5 % (13,3 млн чел.) живут в семьях, отягощенных теми или иными проблемами, в том числе 20,9 % (6 млн чел.) в семьях с неблагоприятными условиями, а именно: кто-то из родителей злоупотребляет алкоголем (согласно статистической экстраполяции данных социологического мониторинга, это имеет место в отношении 2,8 млн молодежи указанной возрастной категории), дома происходят постоянные скандалы между родителями (1,8 млн чел.), дома постоянно оскорбляют (1,1 млн чел.), в семье применяют физическое насилие (228,8 тыс. чел.), кто-то из родителей потребляет наркотики (57,2 тыс. чел.)<sup>24</sup>. Все это способно стать фактором, стимулирующим несовершеннолетних к употреблению наркотиков и участию их в незаконном наркообороте.

Снизившийся воспитательный потенциал семьи в какой-то степени могла бы возместить школа. Однако в настоящее время школа в полной мере не в состоянии решить данную проблему. В течение последних десятилетий ученые акцентировали внимание на том, что не позволяет школе как социальному институту восполнить недостатки семейного воспитания и сыграть антикриминогенную роль в развитии личности подростка. В частности, указывается на недостатки организационного характера, такие как недостаточная материальная база школ, большая наполняемость ученических классов, несовершенство образовательных программ, формализм воспитательного процесса, отсутствие либо нехватка квалифицированных специалистов, в том числе психологов и наркологов, формальное создание и неэффективная деятельность «наркопостов» в школе и др. Кроме того, следует обратить пристальное внимание на позицию учителей и администрации школы по отношению к подросткам, склонным к девиантному поведению, выражающуюся в их отверженном положении среди коллектива, подавлении возникших в школе конфликтов непедагогическими методами и т. д.

Низкий уровень социализации несовершеннолетних в общеобразовательных организациях связан с распространением наркотизма в двух аспектах. Во-первых, отчуждаясь от школы, подросток может попасть в компанию сверстников, употребляющих наркотики, психотропные либо психоактивные вещества, которые вместе с межличностным общением

---

<sup>23</sup> См.: Шеслер А. В. Предупреждение наркопреступлений, совершаемых преступными группами, образованными на основе цыганских общин // Научные исследования высшей школы. Тюмень, 2004. С. 87.

<sup>24</sup> См.: Горшков М. А., Шереги Ф. Э. Молодежь России : социологический портрет. М., 2010. С. 301.

становятся одним из средств компенсации нехватки у него общения в школе и других сферах позитивной жизнедеятельности. Во-вторых, в самой школе не редкостью является совершение правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков и их распространением среди учащихся.

В ходе проведения исследования проблемы распространения наркотизма в образовательных организациях нами был проведен анонимный интернет-опрос более 800 школьников на территории различных регионов России с помощью информационно-технологических возможностей социальных сетей «ВКонтакте», «Одноклассники», «Твиттер» и «Фейсбук» по специально разработанной анкете (размещалась на сервере виртуальных исследований [virtualexs.ru](http://virtualexs.ru)). При этом учитывались половозрастные характеристики школьников, уровень интеллектуального развития, организационно-правовые особенности деятельности общеобразовательной организации. Говоря о методике исследования, нельзя не отметить гендерное соотношение опрошенных: 37,9 % составляли лица мужского пола и 62,1 % – женского. Были опрошены пользователи из пяти возрастных групп: младше 14 лет, 14 лет, 15 лет, 16 лет и старше 16 лет. Доля опрошенных в возрасте 14–16 лет составила 40,5 %.

Один из вопросов анкеты был направлен на выявление случаев употребления учащимися наркотиков в школе. Следует обратить внимание на то, что почти половина опрошенных респондентов (40,6 %) знают о таких фактах. В то же время 46,2 % подростков заявили, что не слышали о таких случаях; 13,1 % учеников затруднились ответить на данный вопрос.

Ответы на вопрос о том, предлагали ли наркотические средства, психотропные вещества ученикам в школе, распределились следующим образом: более четверти школьников (26,8 %) отметили, что в школе им предлагали наркотики; 24,5 % респондентов утверждали, что не предлагали; 18,9 % учеников затруднились ответить.

На вопрос, кто предлагал несовершеннолетним наркотики в школе, были получены следующие ответы: взрослые – 52,7 %; сами учащиеся – 44,8 %; сотрудники школы – 2,5 %.

Подростки могут быть вовлечены в преступные деяния по различным причинам, в частности таким, как любопытство, необходимость заплатить долг, ложно понятое товарищество, угрозы и шантаж со стороны взрослых и др.

Еще одним немаловажным фактором, способствующим вовлечению несовершеннолетних в наркобизнес, является отсутствие системы организации их досуга.

В 2016 г. Федеральной службой государственной статистики были опрошены респонденты в возрасте от 4 до 18 лет, из них 26,2 % несовершеннолетних регулярно посещают спортивные секции и досуговые организации; 26,5 % респондентов время от времени посещают данные организации; 47,3 % – не посещают ничего из перечисленного. Были выделены также причины, по которым подростки не посещают досуговые

учреждения, в том числе и спортивные секции: по состоянию здоровья – 6,9 %; нет поблизости мест для таких занятий – 34,8 %; высокая оплата – 8,1 %; нет желания – 50,2 %<sup>25</sup>.

Подростки, обладающие большим количеством свободного времени, меньше занятые в учебном процессе либо в досуговых учреждениях, наиболее склонны к употреблению наркотиков либо участию в сфере незаконного наркооборота. Одной из причин незанятости несовершеннолетних является перевод кружков, спортивных секций, объединений военной ориентации, детских площадок на платную основу и отсутствие желания у них заниматься социально-позитивными формами досуга. Досуговая детерминанта в сфере незаконного оборота наркотиков и злоупотребления ими дополняет издержки в воспитании, сфере трудовых отношений, коммуникативных каналах информации и др.

Другой группой детерминант рассматриваемого вида преступности являются факторы, связанные с духовно-нравственным состоянием современного российского общества. В криминологической литературе отмечается, что «причины преступности следует искать в нравственном состоянии общества, в наличии или отсутствии тех или иных моральных ценностей и установок, принципов»<sup>26</sup>.

Представление несовершеннолетних о морали и праве в силу ряда причин, в первую очередь возрастных, находятся еще на неосознанном уровне, поэтому возникающие общественные противоречия сразу же сказываются на росте негативных социальных явлений в молодежной среде, провоцирующих в числе прочего на употребление наркотических средств либо на участие в незаконном обороте наркотиков.

Одной из причин, способствующих вовлечению несовершеннолетних в незаконный оборот наркотиков, является популяризация наркотических средств и психотропных веществ, демонстрация соответствующих сцен в кинофильмах, телевизионных передачах, видеороликах, связанных с наркотиками, в средствах массовой информации и информационных ресурсах сети «Интернет».

В настоящее время контроль за распространением такой информации регламентируется приказом Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Главного управления по контролю за оборотом наркотиков МВД России и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 11 сентября 2013 г. № 1022/368/666 «Об утверждении критериев оценки материалов и (или) информации, необходимых для принятия решений Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Главного управления по контролю за оборотом наркотиков МВД России,

---

<sup>25</sup> См.: Официальный интернет-ресурс Федеральной службы государственной статистики России. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/ZDOR/Sdp2013.Bfs.Publisher/vol1.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/ZDOR/Sdp2013.Bfs.Publisher/vol1.html) (дата обращения: 17.05.2017).

<sup>26</sup> Криминология : учебник / под ред. В. Н. Кудрявцева, В. Е. Эминова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 128.

Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека о включении доменных имен и (или) указателей страниц сайтов...». Проведенный нами контент – анализ интернет-ресурсов показал, что не все сайты в Интернете, где размещена такая негативная информация, заблокированы. Так, не менее чем в семи из десяти случаев просмотренная информация на сайтах Интернета посвящена описанию характеристик и свойств амфетаминов, галлюциногенов и других видов сильнодействующих наркотических препаратов. Кроме того, в Интернете распространены видеоролики про наркоманов, сюжеты которых основаны на приеме наркотиков и получаемом от них «кайфе», про участников наркобизнеса, получающих денежное вознаграждение за такую деятельность. Несовершеннолетний может также найти интересующую его информацию о широко распространенных и новых видах наркотиков, курительных смесях, грибах, вызывающих галлюцинации, психотропных веществах и сильнодействующих лекарственных препаратах, которые обладают одурманивающим эффектом. В свою очередь, информация о наркотиках, разрешенная для размещения в Интернете, может производить эффект скрытой пропаганды. Государственный контроль за данной информацией, распространяемой в названных источниках, не осуществляется на должном уровне.

Проведенное исследование показало, что современные школьники практически одинаково (в процентном соотношении) осведомлены как о сущности и разновидностях наркотиков, так и о их вреде и опасности наркомании для несовершеннолетних и взрослых лиц.

Опрошенные школьники (55,0 %) узнали о том, что теоретически представляют собой наркотики «в действии», из информационных ресурсов Интернета; в стенах общеобразовательной организации (школе), где они обучаются – 15,6 %; от родителей (близких родственников, опекунов и попечителей) – 10,4 %; слышали от своих друзей (как правило, одной с ними возрастной группы) или знакомых – 10,0 %; из журналов, прессы, телевидения – 9,0 %. При этом 42,2 % опрошенных школьников узнали о наркомании как болезни (симптоматика, особенности протекания, лечения, реабилитации, сопутствующие заболевания и последствия для человека) и наркотизме как социально-негативном явлении из средств массовой информации и Интернета. Велик процент учеников, узнавших о наркомании и наркотизме в общеобразовательной организации, где они обучаются, – 20,12 %; 15,7 % респондентов узнали о проблеме наркомании и наркотизма от родителей (близких родственников, опекунов и попечителей); 12,1 % опрошенных отметили, что слышали о наркомании и наркотизме от своих друзей (как правило, одной с ними возрастной группы) или знакомых. Порядка 9,9 % обучающихся почерпнули знания о наркомании из журналов и прессы.

Очевидно, что в современных условиях сеть «Интернет» является у несовершеннолетних основным источником получения информации о наркотиках, в том числе и негативной. Многие сайты скрыто пропагандируют потребление наркотиков как аксессуар современного стереотипа

поведения молодежи. Перечислить все детерминанты, способствующие вовлечению несовершеннолетних в незаконный оборот наркотиков посредством Интернета, не реально, так как ее возможности неисчерпаемы. Интернет развивается быстрыми темпами, модифицируется, совершенствуется и подстраивается под спрос разных слоев населения.

Таким образом, к числу внешних факторов, детерминирующих вовлечение несовершеннолетних в незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ, относятся экономические, социальные детерминанты, проблемы в семейном и школьном воспитании несовершеннолетних, несовершенство системы организации досуга подростков, кризис духовно-нравственной сферы общества, пропаганда наркотизма в средствах массовой коммуникации и Интернете. Каждая из рассмотренных детерминант представляет научный интерес, однако для полного и всестороннего анализа преступных деяний в указанной сфере необходимо их комплексное изучение.

*Воронежский институт МВД России  
Радькова Л. С., адъюнкт кафедры уголовного права и криминологии  
E-mail: Lyu-radkova@yandex.ru  
Тел.: 8-920-853-14-04*

*Voronezh Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs  
Radkova L. S., Post-graduate Cadet of the Criminal Law and Criminology Department  
E-mail: Lyu-radkova@yandex.ru  
Tel.: 8-920-853-14-04*

## О РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. И. Быков

*Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России (г. Москва)*

Поступила в редакцию 6 сентября 2017 г.

**Аннотация:** *статья посвящена исследованию некоторых проблем, возникающих у адвокатов в процессе осуществления профессиональной деятельности. Предложены варианты по устранению пробелов и недостатков в законодательстве по данной теме.*

**Ключевые слова:** *адвокат, уголовный процесс, следователь, принципы уголовного судопроизводства, доказательства.*

**Abstract:** *the present article is devoted to a research of some problems arising at lawyers in the course of implementation of the professional activity. The author has offered options on elimination of gaps and shortcomings of the legislation on this subject.*

**Key words:** *lawyer, criminal proceedings, investigator, principles of criminal proceedings, proof.*

Институт адвокатуры играет важную и значимую роль в современном обществе. Право на оказание квалифицированной юридической помощи регламентируется ст. 48 Конституции РФ. Основным документом, регулирующим сферу адвокатской деятельности, является Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ), который определяет ее значимость в судебном процессе.

На современном этапе развития норм уголовно-процессуального права адвокат имеет право занимать сторону защиты в целях оказания подозреваемому или обвиняемому квалифицированной юридической помощи либо сторону обвинения, при этом выступая представителем интересов как потерпевшего, так и частного обвинителя.

Следует отметить, что крайне важна юридическая помощь, оказываемая адвокатами в уголовном судопроизводстве, когда ведется процессуальная деятельность, поскольку на стадии досудебного производства совершается множество нарушений прав подозреваемых (обвиняемых). Так, в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по подведению итогов за 2016 г. было сказано о регистрации 2775 обращений, содержащих жалобы на деятельность органов предварительного расследования (дознания и следствия), что превысило число обращений в 2015 г. на 460<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. М., 2016 // Официальный сайт Уполномоченного

Одним из часто встречающихся нарушений со стороны органов предварительного расследования является «мнимый» сбор доказательственной базы адвокатами-защитниками. Согласно п. 2 ст. 53 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) защитник имеет право собирать и предоставлять доказательства, необходимые для оказания юридической помощи. Однако на практике данная норма не имеет практического применения. Так, Л. А. Позднякова отмечает, что, хотя УПК РФ объявил о праве защитника собирать доказательства, в действительности это право в досудебном производстве не обеспечивается. Субъектом сбора доказательств остаются органы уголовного преследования, а защитник в этом может лишь им содействовать<sup>2</sup>.

Тем не менее в Федеральном законе от 31.05.2002 № 63-ФЗ содержится исчерпывающий перечень организаций и органов, куда адвокат имеет право направить адвокатский запрос с целью получения информации, имеющей значение для уголовного дела. Исходя из этого, можно сказать, что для получения справок или документации из других органов требуется обратиться к следователю или судье. Срок на получение запрашиваемой адвокатом информации составляет тридцать дней, но также он может быть продлен на период, не превышающий указанного срока. В случае изменения срока сбора информации адвокату направляются уведомления о предшествующих изменениях. С учетом изложенного представляется рациональным указанный срок сократить, так как за данный промежуток времени (от тридцати дней и более) могут возникнуть новые обстоятельства, которые способны повлиять на исход дела.

Помимо этого уголовно-процессуальное законодательство не учитывает сведения, полученные адвокатом-защитником в ходе досудебного производства, в перечне доказательств, перечисленных в ст. 74 УПК РФ. Исходя из этого можно утверждать, что материалы и информация, полученные адвокатом, не будут являться допустимыми в связи с отсутствием законодательного основания. Таким образом, чтобы приобщить доказательства к уголовному делу, нужно заявить ходатайство в порядке, предусмотренном УПК РФ. Однако в связи с этим может возникнуть проблема, которая будет проявляться отказом следователя или дознавателя в приеме данного ходатайства, мотивируя это тем, что доказательства и информация, полученные адвокатом-защитником не имеют никакого значения. Следовательно, единственным способом включения материалов в доказательственную базу остается обжалование отказа органов предварительного расследования в судебном порядке или посредством обращения в прокуратуру, но часто адвокаты так не поступают в связи с опасением, что таким действием они могут усугубить положение подзащитного и спровоцировать негативные последствия для дальнейшего ведения уголовного дела.

---

по правам человека в Российской Федерации. URL: [http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc\\_2016\\_medium.pdf](http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc_2016_medium.pdf) (дата обращения: 17.08.2017).

<sup>2</sup> См.: Позднякова Л. А. Адвокат в уголовном процессе. Екатеринбург, 2008.

Кроме того, имеет место нарушение принципа состязательности и равноправия в уголовном процессе. Практически все участники уголовного процесса (следователь, дознаватель, суд, прокурор) имеют право не только осуществлять сбор доказательств, но и проверять и оценивать их законность. Исключением выступает адвокат, ограниченный лишь сбором доказательств, которые могут быть не приобщены к делу после сопоставления их с имеющимися материалами у следователя, а также установлением источника данного доказательства и подачей жалоб на действия органов следствия и дознания. Анализ судебной практики говорит о том, что данная функция адвоката является одной из основополагающих на досудебной стадии уголовного процесса. В случае если адвокат-защитник не будет наблюдать за правомерностью следственных действий, то многие из них будут осуществлены с нарушением действующего законодательства, что несопоставимо с принципом законности. Например, следователь при проведении запланированной очной ставки между свидетелем и обвиняемым не обязан извещать, приглашать адвоката на данное следственное действие, но если обвиняемый прибыл с адвокатом, то последний будет принимать участие в ходе следственных действий<sup>3</sup>. В другом случае следователем были нарушены полномочия путем проведения очной ставки между обвиняемым и свидетелем, который оклеветал первого вследствие принуждения следователем. В рамках этого же дела должностным лицом было также проведено опознание в нарушении порядка, установленного УПК РФ. Адвокат-защитник на данных следственных действиях отсутствовал, хотя он выполняет важную функцию по наблюдению над проведением процессуальных действий следователем<sup>4</sup>.

Состязательность в уголовном процессе нарушается путем наделения сторон разными функциями и возможностями, что также проявляется в сборе доказательств и информации, их анализе и применении по уголовному делу, однако, несмотря на утвержденный перечень полномочий адвоката в уголовном процессе (ст. 6 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ), сторона защиты на практике не может использовать их в полной мере. При этом практически не учитывается тот факт, что вещественные доказательства и сведения, полученные адвокатом-защитником в процессе осуществления своей профессиональной деятельности, имеют значимый прикладной характер в уголовном процессе. Так, исследование, проведенное в Магнитогорске и Челябинской области, показало, что абсолютное большинство опрошенных адвокатов (98 %) получили отказ в предоставлении необходимых документов, при этом в 72 % случаев отказ не был мотивирован<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Апелляционное постановление Московского городского суда от 25 февраля 2016 г. № 10-2493/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 2 сентября 2014 г. по делу № 10-10570. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: *Пермяков С. В.* О тактике защиты и формах участия адвоката в собирании доказательств на этапе предварительного следствия // Рос. юрид. журнал. 2016. № 1. С. 98–102.

Таким образом, в целях урегулирования процесса оказания юридической помощи представляется целесообразным закрепить в законодательстве, регламентирующем адвокатскую деятельность, норму, предусматривающую обязательность приобщения всех доказательств, собранных адвокатом в процессе осуществления своих должностных полномочий, оставив ответственность за объективность их приобщения в доказательственную базу по уголовному делу за судебными органами.

Помимо этого, в связи с исключением возникновения новых обстоятельств, влияющих на ход рассмотрения уголовного дела, видится объективным сокращение сроков предоставления информации, запрошенной адвокатом у органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций, для выполнения поставленной задачи с тридцати суток до пятнадцати рабочих дней. Кроме того, в случае непредоставления запрашиваемых адвокатом сведений необходимо предусмотреть санкции материального характера для общественных и иных организаций, а также меры дисциплинарного характера для органов государственной власти и органов местного самоуправления. Учитывая особенности реализации принципов уголовного судопроизводства, приведенных в статье, предложенные меры позволят оказать положительное влияние на осуществление адвокатской деятельности в уголовном процессе.

*Научно-исследовательский институт  
Федеральной службы исполнения  
наказаний России (г. Москва)*

*Быков А. И., научный сотрудник  
E-mail: HellSinG199@mail.ru  
Тел.: 8-920-454-93-17*

*Scientific Research Institute of the Federal  
Penitentiary Service of Execution of  
Russia*

*Bykov A. I., Research Assistant  
E-mail: HellSinG199@mail.ru  
Tel.: 8-920-454-93-17*

УДК 343.1

ПРОКУРОРСКОЕ УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ:  
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В. А. Ефанова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 сентября 2017 г.

**Аннотация:** рассматривается вопрос о прокурорском уголовном преследовании. Обосновывается мнение о том, что прокурорское уголовное преследование является результатом надзорной деятельности прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса при утверждении обвинительного заключения (акта, постановления) и продолжает осуществляться государственным обвинителем при поддержании государственного обвинения в суде. Рассматривается вопрос о соотношении функций прокурорского надзора и прокурорского уголовного преследования и аргументируется мнение о необходимости возвращения прокурору полномочий по осуществлению надзора за законностью судебных решений.

**Ключевые слова:** прокурор, государственное обвинение, возбуждение государственного обвинения, поддержание государственного обвинения, процессуальная самостоятельность государственного обвинителя, прокурорский надзор за законностью судебных решений.

**Abstract:** the article is devoted to the question of the public prosecutor's criminal prosecution. The author considers that the public prosecutor's criminal prosecution is a result of supervising activity of public prosecutor in pre-judicial stages of criminal trial in approval of the indictment and continues to be carried out by the public prosecutor in supporting a stage charge. The article contains analysis of ratio of functions of public prosecutor's supervision and public prosecutor's criminal prosecution. The author proves an opinion that it is necessary to return powers of implementation of supervision of legality of judgments to a public prosecutor.

**Key words:** a public prosecutor, a public prosecuting, to make a state charge, to support a state charge, a procedural independence of a public prosecutor, supervision of legality of judgments.

2017. № 4

262

Термин «уголовное преследование» введен законом РФ о прокуратуре РФ в январе 1992 г., где в ч. 1 и п. 8 ч. 2 ст. 1 данного закона было закреплено, что прокуратура выполняет функцию уголовного преследования в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. Однако содержание его было раскрыто в ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса РФ 2001 г. (далее – УПК РФ). В соответствии с п. 55 данной статьи «уголовное преследование – процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления». Основным субъектом этого вида деятельности ст. 21

УПК РФ называет прокурора: «Уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частнопубличного обвинения осуществляют прокурор, а также следователь и дознаватель».

В каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные настоящим Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления».

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что уголовное преследование – это направление деятельности, т.е. функция, которую осуществляет в том числе и прокурор.

Какова же сущность прокурорского уголовного преследования?

Всякая процессуальная функция реализуется через полномочия, которые предоставлены законодателем субъектам, осуществляющим эту функцию. Полномочия прокурора в общем виде закреплены в ч. 2–3 ст. 37 УПК РФ.

В ч. 2 закреплены полномочия, которые прокурор может использовать в досудебных стадиях уголовного процесса, а в ч. 3–4 – в судебных стадиях.

Анализ полномочий прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса свидетельствует о том, что из 16 пунктов, в которых закреплены эти полномочия, к прокурорскому уголовному преследованию имеет отношение только один – п. 14 (утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу). Все остальные полномочия – надзорные. Несмотря на это, некоторые ученые считают, что прокурор в уголовном процессе осуществляет только одну процессуальную функцию – уголовное преследование (обвинение). Так, В. А. Лазарева отмечает, что «надзор прокурора за соблюдением законов в ходе предварительного расследования не является его функцией – такой процессуальной функции УПК РФ не предусматривает. Следовательно, прокурорский надзор в уголовном процессе следует рассматривать через анализ тех процессуальных функций, которые предусмотрены законом»<sup>1</sup>. И далее она делает вывод: «...в связи с тем, что законность расследования и обоснованность обвинения являются условиями качественной обвинительной деятельности в суде, прокурорский надзор за расследованием правомерно рассматривать как особую форму уголовного преследования. Надзор за законностью досудебного производства – ...средство осуществления уголовного преследования»<sup>2</sup>.

Вместе с тем это мнение несколько противоречит положениям ч.1 ст. 37 УПК РФ, где закреплено, что прокурор осуществляет от имени государства уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. Еще раз подчеркнем: уголовное преследование, а также надзор, а не уголов-

<sup>1</sup> Лазарева В. А. Прокурор в уголовном процессе. М., 2016. С. 45. См. также: Баев О. Я. Прокурор как субъект уголовного преследования. М., 2006. С. 32.

<sup>2</sup> Там же. С. 48.

ное преследование в форме надзора. Кроме того, федеральный закон о прокуратуре, определяя основные направления деятельности (функции) прокуратуры, называет, наряду с другими, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (п. 3 ч. 2 ст. 1), а также уголовное преследование (ч. 2 ст. 1). Отсюда можно сделать вывод, что законодатель достаточно последователен в определении функций прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: это и надзор, и уголовное преследование.

Что же касается положения ч. 2 ст. 15 УПК РФ, закрепляющей принцип состязательности российского уголовного процесса и равноправия сторон, то здесь следует отметить следующее: во-первых, российский уголовный процесс имеет смешанный характер: досудебные стадии – розыскной, судебные – состязательный (и это признает большинство ученых)<sup>3</sup>. Отсюда можно сделать вывод, что наличие трех функций свойственно только судебным стадиям уголовного процесса; во-вторых, нигде в УПК РФ не закреплено, что кроме этих трех никаких иных функций в процессе нет и быть не может.

Таким образом, не вдаваясь в подробный анализ функций досудебных стадий уголовного процесса, следует отметить, что прокурор в соответствии с законодательством осуществляет две функции – надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия и уголовное преследование.

Означает ли отсутствие реальных полномочий по обеспечению функции уголовного преследования в досудебных стадиях, что прокурор эту функцию не осуществляет? Думается, что нет. Ограничение полномочий не влияет на принципиальную оценку роли прокурора как руководителя всей системы уголовного преследования<sup>4</sup>. В ч. 1 ст. 21 УПК РФ законодатель именно прокурора назвал основным субъектом уголовного преследования. Однако активно уголовное преследование прокурор начинает осуществлять лишь после утверждения им обвинительного заключения (акта, постановления). Некоторые ученые полномочие по утверждению обвинительного заключения (акта) называют возбуждением государственного обвинения<sup>5</sup>. До этого прокурор осуществляет лишь надзор за

---

<sup>3</sup> См., например: *Баев О. Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. С. 32–33 ; *Лазарева В. А.* Прокурор в уголовном процессе. С. 54 ; *Буланова Н. В.* Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации. М., 2015. С. 29–35 ; Курс уголовного процесса МГУ / под ред. Л. В. Головки. М., 2016. С. 173–177 ; и др.

<sup>4</sup> См.: *Баев М. О., Баев О. Я.* Тактика уголовного преследования и защита от него. М., 2003. С. 333.

<sup>5</sup> См., например: *Зеленецкий В. С.* Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. Харьков, 1979 ; *Баев О. Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. С. 45–56 ; *Маслова Д. А.* Изменение процессуальной функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. В свете новой редакции УПК РФ // Закон и право. 2008. № 3. С. 79–81.

исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия по возбуждению и расследованию уголовных дел. Субъектами же уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного судопроизводства выступают следователи и дознаватели. Здесь важно отметить, что все действия по раскрытию преступления они совершают «для прокурора». Именно следователь и дознаватель должны убедить прокурора в том, что ими собрано достаточно доказательств, подтверждающих вину обвиняемого и что дело можно направлять в суд для решения вопроса о его виновности и привлечении к уголовной ответственности. Если же таких доказательств недостаточно, то прокурор наделен правом возвратить уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков (п. 15 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 1 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ). По данным статистической отчетности прокуратуры Воронежской области за 11 месяцев 2015 г. прокурорами было возвращено для производства дополнительного расследования 474 уголовных дела; в 2016 – 414, что составляет соответственно 5,1 и 3,2 % от числа всех дел, направленных прокурору для утверждения обвинительного заключения (акта)<sup>6</sup>. Для сравнения в 2005 и 2006 гг. этот процент составил соответственно 1,3 и 1,1 %<sup>7</sup>. Вряд ли такая разница в статистике связана с предвзятостью прокурора в оценке данных предварительного расследования. Думается, что основная причина кроется в том, что до внесения изменений в УПК РФ федеральным законом от 5 июня 2007 г. прокурор обладал полномочиями, которые позволяли ему не только лучше знать материалы уголовного дела, но и активно влиять на формирование доказательственной базы, своевременно давая указания о производстве тех или иных процессуально-следственных действий. Такая оперативная помощь сказывалась на качестве предварительного расследования, позволяла большее число дел направить своевременно в суд и эффективнее поддерживать государственное обвинение в суде.

Учитывая, что прокурор является основным субъектом уголовного преследования и обеспечивает надзор за точным и единообразным исполнением процессуального законодательства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, следует возвратить ему некоторые полномочия, которые позволят с большей эффективностью осуществлять возложенные на него функции.

Одним из таких полномочий должно стать право прокурора в пределах своей компетенции возбуждать уголовные дела. К сожалению, ранее это право толковалось прокурорами расширительно, и они возбуждали

<sup>6</sup> Статистическая отчетность прокуратуры Воронежской области за 2015–2016 годы // Архив прокуратуры Воронежской области за 2005–2016 годы.

<sup>7</sup> Статистическая отчетность прокуратуры Воронежской области за 2005–2006 годы // Бюллетень прокуратуры Воронежской области. 2007. № 6. С. 109.

уголовные дела практически во всех случаях, когда им поступала информация о преступлении, невзирая на подследственность уголовных дел. В настоящее время право прокурора на возбуждение уголовного дела следует ограничить двумя основаниями. Во-первых, он должен возбуждать уголовные дела, если в процессе осуществления надзора за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными органами выявит нарушения уголовного законодательства. Для этого следует дополнить ст. 25 федерального закона о прокуратуре положением о праве прокурора по результатам надзорных проверок возбуждать уголовные дела и направлять материалы для производства предварительного расследования в компетентные органы<sup>8</sup>. Во-вторых, прокурор должен иметь право на возбуждение уголовного дела, когда, проверяя законность отказа в возбуждении дела, обнаружит, что в материалах дела достаточно доказательств для принятия решения о возбуждении уголовного дела. В целях законодательного закрепления этого права следует внести изменения в ч. 6 ст. 148 УПК РФ, изложив ее в следующей редакции: «Признав постановление следователя, органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и возвращает материалы уголовного дела для производства дополнительной проверки либо, если в материалах достаточно доказательств, возбуждает уголовное дело и направляет материалы в соответствующие органы для производства расследования».

Улучшению качества расследования уголовных дел будет способствовать право прокурора утверждать постановление о прекращении следователями уголовных дел (относительно дознавателей это право за прокурором сохранено – п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) и самому прекращать уголовные дела, которые направлены следователем прокурору с обвинительным заключением. Учитывая, что дознаватели и следователи «работают на прокурора»<sup>9</sup>, обеспечивая выполнение им его основной функции – поддержания государственного обвинения в суде, то это вполне закономерно. Государству необходимо выбрать: либо процессуальная самостоятельность следователя, либо эффективность поддержания государственного обвинения в суде.

Таким образом, прокурорское уголовное преследование как направление деятельности, которое осуществляется им от имени государства, начинается с момента утверждения прокурором обвинительного заключения (акта, постановления). Прокурорское уголовное преследование следует рассматривать в качестве составной части функции уголовного преследования (обвинения), выражающейся в утверждении прокурором государственного обвинения и поддержании его в суде.

---

<sup>8</sup> По данным статистической отчетности прокуратуры Воронежской области в 2006 г. прокурорами было возбуждено 503 уголовных дела в рамках надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

<sup>9</sup> См.: *Баев М. О., Баев О. Я.* Тактика уголовного преследования и защита от него. С. 337.

Утвержденное прокурором обвинительное заключение (акт, постановление) следует рассматривать в качестве государственного обвинения, т. е. адресованного суду официального требования о привлечении конкретного лица к уголовной ответственности и вынесении ему наказания. Государственное обвинение – это результат надзорной деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса, но одновременно это и начало функции прокурорского уголовного преследования<sup>10</sup>, ее первоначальный этап. Вторым этапом деятельности прокурора является поддержание государственного обвинения в суде, которое он реализует в стадии судебного разбирательства.

Вместе с тем прокурор является субъектом стадии подготовки к судебному заседанию (ст. 227–239 УПК РФ). В связи с этим возникает вопрос, какое процессуальное положение занимает прокурор в этой стадии и какую функцию выполняет? В качестве государственного обвинителя он вряд ли может выступать, так как в данный момент дело по существу не рассматривается, обвинение не доказывается, а в соответствии с п. 6 ст. 5 УПК РФ «государственный обвинитель – поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу должностное лицо органа прокуратуры». Следует подчеркнуть, что ни в одной из норм глав 33–34 УПК РФ понятие государственный обвинитель не используется.

В соответствии с п. 47 ст. 5 УПК РФ прокурор может рассматриваться как представитель стороны обвинения, и в отдельных нормах главы 33 УПК РФ это находит свое подтверждение. Но чаще всего в этой стадии уголовного процесса законодатель использует термин «прокурор» (ст. 227, 230, 235–239 УПК РФ).

Ученые, занимающиеся исследованием вопросов государственного обвинения, обращали на это внимание. Так, В. А. Лазарева считает, что «прокурор играет роль государственного обвинителя на всех судебных стадиях уголовного процесса, несмотря на то, что об этом прямо в УПК РФ не сказано»<sup>11</sup>. Неоднозначно определяет роль прокурора в этой стадии Д. А. Маслова. Она обосновывает мнение о том, что субъектами стадии подготовки дела к слушанию со стороны обвинения должен быть и прокурор, и государственный обвинитель<sup>12</sup>. Думается, что процессуальный статус прокурора в этой стадии (да и любой другой) должен определяться целями его участия, которые опосредуются предоставленными ему

<sup>10</sup> Подробнее о соотношении функций прокурорского надзора и прокурорского уголовного преследования см.: *Ефанова В. А.* О функциях прокурора в досудебных стадиях современного российского уголовного процесса // Воронежские криминалистические чтения : сб. науч. трудов. 2010. № 12. С. 159–166.

<sup>11</sup> *Лазарева В. А.* Прокурор в уголовном процессе. С. 158. Данную точку зрения поддерживает и В. Хатуаева (см.: *Хатуаева В.* Проблемы законодательной регламентации процессуального статуса прокурора в стадии подготовки дела к судебному заседанию // *Законность.* 2015. № 8. С. 19–21).

<sup>12</sup> См.: *Маслова Д. А.* Возбуждение и поддержание государственного обвинения в российском уголовном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 148–171.

полномочиями. Анализ норм УПК РФ, регламентирующих полномочия прокурора в этой стадии уголовного процесса, позволяет сделать вывод, что целями его участия являются следующие: не допустить признания представленных стороной обвинения доказательств без надлежащего обоснования недействительными; предотвратить необоснованность возвращения дела прокурору; не допустить его незаконного приостановления или прекращения и др. Это явно полномочия не государственного обвинителя. В соответствии с п. 6 ст. 5 УПК РФ государственный обвинитель – это должностное лицо органа прокуратуры, поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу, а поддерживать обвинение прокурор может, лишь участвуя в судебном разбирательстве (ст. 246 УПК РФ). Что же касается положения, закрепленного в ч. 3 ст. 37 УПК РФ, то скорее всего здесь речь идет о неудачном использовании терминов, введенных в оборот создателями нового процессуального кодекса, – «досудебное производство», «судебное производство». Без учета давно устоявшегося и используемого до настоящего времени в теории и на практике понятия «стадии уголовного процесса» они вводят в уголовный процесс хаос и неразбериху.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что в стадии подготовки дела к судебному разбирательству государственное обвинение продолжает существовать, но деятельность по его поддержанию государственным обвинителем не осуществляется. В этой стадии процесса участие принимает прокурор, и целью его деятельности является скорее надзор за подготовкой дела к судебному рассмотрению. Более того, в момент подготовки дела к рассмотрению государственный обвинитель, как правило, еще не бывает назначен. Как показал опрос прокурорских работников, проведенный Д. А. Масловой, поручение по поддержанию государственного обвинения по конкретному уголовному делу большинство прокуроров получают после назначения судебного заседания и направления копии решения стороне обвинения<sup>13</sup>. Думается, что применительно к российской действительности это разумная практика, которую следует закрепить законодательно. Идею о предоставлении государственному обвинителю возможности готовиться к судебному заседанию с момента направления материалов дела с обвинительным заключением в суд<sup>14</sup> вряд ли можно будет реализовать, если не увеличить штатную численность работников прокуратуры. В настоящее время на одного прокурора приходится в среднем два уголовных дела в день. Отсюда недостаточная подготовленность государственного обвинителя к участию в деле и одна из причин низкого уровня качества поддержания им обвинения в суде.

Относительно функции и статуса прокурора в судебном разбирательстве особых споров в юридической литературе нет. Большинство исследователей данного вопроса придерживаются мнения, что прокурор осу-

---

<sup>13</sup> См.: *Маслова Д. А.* Возбуждение и поддержание государственного обвинения в российском уголовном процессе. С. 130.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 132.

ществляет функцию уголовного преследования в форме поддержания обвинения и имеет статус государственного обвинителя<sup>15</sup>. Вместе с тем до настоящего времени еще остается недостаточно четко урегулированным вопрос процессуальной самостоятельности государственного обвинителя.

По данному вопросу в юридической литературе нет единого мнения. Некоторые авторы считают, что государственный обвинитель в суде должен обладать всей полнотой процессуальной самостоятельности<sup>16</sup>. Для этого Г. Н. Королев предлагает закрепить принцип процессуальной самостоятельности участников уголовного судопроизводства в УПК РФ. «Его суть, – как он отмечает, – заключается в возможности и способности принятия тем или иным органом государственной власти самостоятельного решения в процессе реализации права в форме применения. При этом предполагается, что данные решения не должны нуждаться в санкционировании или утверждении другим должностным лицом или государственным органом»<sup>17</sup>. Действие этого принципа должно распространяться на всех участников уголовного процесса, в том числе и на государственного обвинителя. Вряд ли следует устанавливать процессуальную самостоятельность в качестве принципа уголовного процесса. Полагаем, что процессуальная самостоятельность вытекает из содержания ст. 17 УПК РФ, которая закрепляет принцип свободы оценки доказательств. В соответствии с этим прокурор вне зависимости от стадии уголовного процесса и выполняемой функции должен оценивать доказательства «по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью». УПК РФ не содержит норм, обязывающих государственного обвинителя согласовывать свою позицию в суде с другими участниками стороны обвинения или судьей. Более того, из содержания ст. 246 УПК РФ вытекает право государственного обвинителя единолично принимать обязательные для суда и не требующие предварительного согласования решения: о полном или частичном отказе от обвинения (ч. 7); об изменении обвинения в сторону смягчения (ч. 8). Но, принимая такие решения, государственный обвинитель не должен забывать, что его участию в уголовном процессе предшествует сложная и кропотливая работа следова-

<sup>15</sup> См.: *Королев Г. Н.* Теоретические и правовые основы осуществления прокурором уголовного преследования в российском уголовном процессе : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005 ; *Лазарева В. А.* Прокурор в уголовном процессе. С. 33, 35–56 ; *Буланова Н. В.* Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами. М., 2016. С. 14 ; и др.

<sup>16</sup> См., например: *Володин Д., Гильдииков С.* Поддержание государственного обвинения в суде // *Законность.* 2005. № 3. С. 37 ; *Корневский Ю.* Государственное обвинение : какая реформа нужна? // Там же. 2001. № 4. С. 31–35 ; *Савицкий В. М.* Поддержание государственного обвинения в суде. М., 1971. С. 74 ; *Ягофаров Ф. М.* Механизм реализации функции обвинения при рассмотрении дел судом первой инстанции : дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2003. С. 84 ; и др.

<sup>17</sup> *Королев Г. Н.* Теоретические и правовые основы осуществления прокурором уголовного преследования в российском уголовном процессе. С. 75.

телей и дознавателей по сбору и закреплению доказательств, а также прокурора по их оценке. Более того, именно прокурор дает поручение о поддержании обвинения конкретному должностному лицу прокуратуры. Поэтому не учитывать процессуальную связь государственного обвинителя с утвердившим государственное обвинение прокурором было бы не совсем правильно.

Сторонники иной точки зрения полагают, что государственный обвинитель как лицо, назначаемое прокурором, утвердившим обвинительное заключение, связан с ним своей процессуальной позицией. В связи с этим высказываются предложения об ограничении процессуальной самостоятельности государственного обвинителя в суде, особенно при отказе государственного обвинителя от обвинения. Так, М. В. Бызова видит необходимым согласовывать правовую позицию государственного обвинителя по вопросам полного или частичного отказа от обвинения с позицией прокурора, поручившего поддерживать государственное обвинение, а также с мнением прокурора, утвердившим по делу обвинительное заключение<sup>18</sup>.

Решение этой проблемы видится в более четком определении компетенции прокурора и государственного обвинителя относительно государственного обвинения. В соответствии с ч. 5 ст. 37 УПК РФ утверждение государственного обвинения относится к компетенции прокурора или его заместителя. Тогда как государственный обвинитель, являясь должностным лицом органа прокуратуры, наделен полномочиями по поддержанию государственного обвинения (п. 6 ч. 1 ст. 5 и ч. 2, 4 ст. 246 УПК РФ). Отсюда логично вытекает вывод, что отказываться от обвинения может только прокурор, а государственный обвинитель должен иметь полномочие по отказу от поддержания обвинения.

Это мнение находит косвенное подтверждение и в приказе Генерального прокурора от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства», где в п. 8 закреплено «Государственному обвинителю при существенном расхождении его позиции с позицией, выраженной в обвинительном заключении или обвинительном акте, докладывать об этом прокурору, поручившему поддерживать государственное обвинение».

Указанному прокурору в случае принципиального несогласия с позицией обвинителя, исходя из законности и обоснованности предъявленного обвинения, своевременно решать вопрос о замене обвинителя либо самому поддерживать обвинение.

Считать недопустимым любое давление на государственных обвинителей, принуждение их к отстаиванию выводов органов предварительного расследования, не подтвержденных исследованными в ходе судебного разбирательства доказательствами»<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> См.: *Бызова М. В.* Представление прокурора : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 21.

<sup>19</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/499002094> (дата обращения: 01.05.2017).

Для более четкого законодательного закрепления полномочий по отказу государственного обвинителя от поддержания обвинения следует ч. 7 ст. 246 УПК РФ изложить в следующей редакции: «Если в ходе судебного разбирательства государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он отказывается от поддержания обвинения, излагая суду мотивы отказа и незамедлительно докладывая об этом прокурору. При согласии с позицией государственного обвинителя прокурор направляет в суд заявление об отказе от обвинения. В случае принципиального несогласия с позицией государственного обвинителя в соответствии со ст. 246 УПК РФ прокурор должен решить вопрос о замене государственного обвинителя либо самому поддерживать государственное обвинение. Полный или частичный отказ прокурора от обвинения в ходе судебного разбирательства влечет за собой прекращение уголовного дела или уголовного преследования полностью или в соответствующей его части по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 части первой статьи 24 и пунктами 1 и 2 части первой статьи 27 настоящего кодекса». В аналогичном порядке должен решаться вопрос и об изменении объема обвинения в сторону смягчения.

Немаловажное значение в реализации функции уголовного преследования в судебных стадиях российского уголовного процесса имеют полномочия прокурора и государственного обвинителя по обжалованию судебных решений. В соответствии с ч. 1 ст. 389.1 УПК РФ право апелляционного обжалования судебного решения со стороны органов прокуратуры предоставлено государственному обвинителю и (или) вышестоящему прокурору. Прокурор, утвердивший обвинительное заключение (акт) и давший поручение тому или иному должностному лицу возглавляемой им прокуратуры поддерживать обвинение в суде, законодателем лишен такого права. Не наделен он полномочиями и по принесению представления на решение суда апелляционной инстанции (ст. 389.35 УПК РФ). Думается, что это не совсем верно, так как умаляет роль прокурора как руководителя прокуратуры, наделенного полномочием обращаться в суд с требованием привлечь лиц, в отношении которых собраны достаточные доказательства, к установленной УК РФ ответственности. Прокурор, осуществляющий уголовное преследование и несогласный с приговором суда, должен быть наделен полномочиями по принесению представления. В связи с этим следует дополнить ч. 1 ст. 389.1 УПК РФ, указав, что право на принесение апелляционного представления принадлежит и прокурору. Причем, это полномочие следует рассматривать применительно к осуществлению прокурором функции надзора за законностью судебных решений. Полагаем, что настала пора говорить о необходимости возрождения этой функции прокуратуры. Помимо того, что в действующем УПК РФ сохранены отдельные полномочия, характеризующие наличие элементов надзорной деятельности прокурора, аргументом в пользу возрождения этой функции может служить тот факт, что осуществляемая без надлежащего надзора судебная деятельность все больше

превращается в коррумпированную деятельность: о чем свидетельствуют многочисленные публикации в средствах массовой информации. Для более четкого законодательного закрепления полномочий и функций прокурора в судебных стадиях уголовного процесса следует предоставить прокурору субъекта РФ и Генеральному прокурору РФ право на внесение кассационных протестов и протестов в порядке надзора, и чтобы эти протесты влекли пересмотр дел вышестоящим судом.

Итак, прокурор в уголовном процессе должен осуществлять две функции: функцию уголовного преследования в виде обращения в суд с требованием привлечь лицо, в отношении которого органами дознания и предварительного следствия собрано достаточно доказательств о его виновности, и поддержания обвинения в суде, а также функцию надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия и за соответствием законам судебных решений во всех судебных стадиях уголовного процесса.

Обе эти функции находятся во взаимосвязи и взаимозависимости, преследуют одни и те же цели, закрепленные в п.1 ч. 2 ст. 1 федерального закона о прокуратуре, используя для реализации этих целей разные полномочия.

*Воронежский государственный университет*

*Ефанова В. А., кандидат юридических наук, доцент*

*E-mail: valefan58@mail.ru*

*Тел.: 8-960-137-91-74*

*Voronezh State University*

*Efanova V. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*

*E-mail: valefan58@mail.ru*

*Tel.: 8-960-137-91-74*

УДК 341.645.5

**ПРОЦЕДУРА ПИЛОТНОГО ПОСТАНОВЛЕНИЯ  
ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА:  
НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

**Т. Д. Оганесян, Е. В. Сафронова**

*Белгородский государственный  
национально-исследовательский университет*

Поступила в редакцию 10 июля 2017 г.

**Аннотация:** рассматриваются правовая природа и содержание процедуры пилотного постановления Европейского суда по правам человека, предпосылки зарождения процедуры пилотного постановления. Проводится сравнительный анализ процедуры пилотного постановления ЕСПЧ с институтом «class action» судебной системы США, выявляются схожие и отличные свойства данных процедур. Исследуются новые свойства и качества ЕСПЧ, приобретаемые вследствие применения процедуры пилотного постановления. Проводится также анализ недостатков правовой основы процедуры пилотного постановления. Отмечается, что отсутствие ясности в определении процедурных вопросов является следствием осторожного подхода Суда к установленной процедуре, стремление к ее применению лишь в исключительных случаях. Отмечается, что существует потребность и необходимость в дальнейшем совершенствовании и регламентации стандартов, положений, которые в полной мере раскрывали бы сущность и парадигму развития процедуры. Отмечается, что развитие процедуры пилотного постановления представляется возможным в исследовании и в последующем применении разработок для совершенствования процедуры пилотного постановления.

**Ключевые слова:** процедура пилотного постановления, пилотные постановления, Европейский суд по правам человека, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, системная (структурная) проблема; меры общего характера, защита прав человека.

**Abstract:** this article examines the legal nature and content of the procedure of pilot judgments of the European court of human rights, prerequisites of procedure of the pilot resolution. The author makes a comparative analysis of the procedure of pilot judgments of the ECHR with the Institute «class action» in the US judicial system, identifies similar and different characteristics of these procedures. The author explores new properties and qualities of the ECHR, acquired as a result of the application of the procedure for pilot judgments. In the article the analysis of shortcomings of the legal basis of procedure of pilot judgments. It is noted that the lack of clarity in the definition of the procedural issues is a consequence of the cautious approach of the Court to the established procedure, the desire for its use only in exceptional cases. In the final part of the article it is noted that there is a need and the need for further improvement and regulation of standards, regulations that would fully reveal the essence of the paradigm of the development procedure. The author notes that the development of the pilot judgment procedure possible in the study and in subsequent application developments for improving the procedure for pilot judgments.

**Key words:** *the pilot judgment procedure, pilot judgments, the European court of human rights, Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, systemic (structural), measures of a General nature, protection of human rights.*

Юридическое оформление процедуры пилотного постановления связано с закреплением в 2011 г. в Регламенте Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ, Суд) отдельной нормы, регламентирующей процедуру пилотного постановления (Правило 61). Процедура пилотного постановления определена как средство устранения «структурной или системной проблемы или иной аналогичной дисфункции, которые вызвали или могут вызвать аналогичные жалобы» (Правило 61, п.1). Как видим, Правило Регламента Суда упомянуло в своем содержании понятие «аналогичные жалобы». Данный факт свидетельствует о правовой связи Регламента с Резолюцией Комитета министров и Интерлакенской декларацией, которые также обозначили увеличившееся число повторяющихся жалоб в качестве основной причины учреждения процедуры.

Первые пилотные постановления позволили Суду разработать и усовершенствовать процедуру, что способствовало в 2011 г. закреплению элементов процедуры пилотного постановления в Правиле 61 Регламента Суда.

Очередным важным документом, укрепляющим процедуру пилотного постановления, стало принятое Судом в 2009 г. положение об очередности рассмотрения дел. Согласно данному акту жалобы были разделены на семь категорий в зависимости от содержания с присвоением степени приоритетности<sup>1</sup>. Жалобы о наличии структурных (системных) проблем или какой-либо дисфункции в правовой системе государства-ответчика по степени приоритетности рассмотрения Судом следуют сразу же после жалоб, предполагающих наличие риска для жизни или здоровья, семейных или личных обстоятельств, а также дел, предусматривающих принятие срочных мер в соответствии с Правилем 39 Регламента Суда. Таким образом, решительная политика Совета Европы в отношении процедуры пилотного постановления говорит о стремлении подчеркнуть важность самой процедуры, предполагающей вынесение пилотного постановления в определенном смысле в приоритете по сравнению с другими делами, находящимися в производстве Суда. Данное обстоятельство свидетельствует об особой важности, которую Суд уделяет данной процедуре, возлагая надежды и связывая эффективность европейского правосудия в будущем.

Очевидно, что уникальность процедуры пилотного постановления решили выделить нормой, наделяющей жалобу, в отношении которой была избрана процедура пилотного решения, правом рассмотрения в приоритетном порядке согласно положениям Правила 41 Регламента Суда (Правило 61, п. 2, подп. «с»). Особая значимость закрепления процедуры

---

<sup>1</sup> The Courts Priority Policy communication, 2009 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Priority\\_policy\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_ENG.pdf) (дата обращения: 22.06.2017).

в Регламенте Суда заключается в том, что были юридически оформлены основания, порядок, этапы и процессуальные аспекты данного механизма. Правовое закрепление получила даже норма, закрепившая требование о публикации на сайте ЕСПЧ в сети «Интернет» информации об иницировании процедур пилотного постановления, принятии пилотных постановлений и их исполнении, а также о прекращении таких процедур (Правило 61, п. 10).

Право Суда откладывать аналогичные (клоновые) дела до принятия государством-ответчиком общих мер повлияло и на общее число постановлений, вынесенных ЕСПЧ. С момента закрепления положений процедуры пилотного постановления в Регламенте Суда в 2011 г. ЕСПЧ вынес 1157 решений по сравнению с 2010 г., в котором было вынесено 1499 решений. В 2012 г. общее число постановлений, вынесенных ЕСПЧ, составило 1093 решения; в 2013 г. – 916 решений; в 2014 г. – 891 решение. Следует отметить, что показатели 2011–2014 гг. по числу вынесенных решений Суда приблизились к показателям 2001–2004 гг. (2001 г. – 888; 2002 г. – 844; 2003 г. – 703; 2004 г. – 718). Таким образом, видим, что как общее число жалоб, переданных на рассмотрение судьям ЕСПЧ, так и общее число принимаемых решений существенно снижается после 2011 г., когда стало возможным широко применять процедуры пилотного постановления.

Нельзя не согласиться с некоторыми авторами, которые высказывают тезис о том, что наибольшее влияние на внедрение процедуры пилотного постановления оказали постсоветские члены Совета Европы с коммунистическим прошлым, структурные дисфункции которых буквально озадачили Суд<sup>2</sup>. Конечно, нельзя не признать, что впервые структурные проблемы были выявлены именно в правовых системах таких государств, что впервые процедура пилотного постановления опробована в отношении Польши (Брониовски против Польши), а уже в последующем и в отношении Румынии (Атанасиу и другие против Румынии), Украины (Иванов против Украины) и России (Бурдов против России). Однако нельзя не отметить, что Суд выявлял не менее глубокие системные проблемы у правовых систем таких государств, как Италия (Скордино против Италии), в числе первых оформившая членство в Совете Европы, и Турция (Ксенидес-Арестис против России).

Как верно отмечает Э. М. Мурадьян, «опыт принятия пилотных судебных постановлений еще предстоит приобрести, появление самой формы пилотных постановлений – несомненная заслуга как ЕСПЧ, так и персонально российских правоведов, так или иначе причастных к судебным процессам в Страсбурге»<sup>3</sup>.

В настоящее время процедура пилотного постановления представляет собой достаточно гибкий механизм, ориентированный прежде всего на

---

<sup>2</sup> См.: *Buysse Antoine*. The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges // *Greek Law Journal*, 2009. Vol. 57.

<sup>3</sup> *Мурадьян Э. М.* О пилотном постановлении // *Современное право*. 2012. № 1. С. 135.

решение первичной задачи по уменьшению нагрузки Суда – автоматическое отклонение однотипных жалоб.

Таким образом, при выявлении структурных проблем Суд посредством процедуры пилотного постановления стимулирует адаптацию правовой системы государства-ответчика к стандартам конвенционной системы. Вместе с тем Суд призван обеспечить эффективное разрешение последующих дел, уже поданных в суд на момент вынесения пилотного постановления<sup>4</sup>. Иными словами, Суд сталкивается с вопросом эффективного разрешения дел, которые уже были вызваны системной проблемой или, возможно, будут вызваны ею. В связи с этим Суд откладывает рассмотрение дел, вытекающих из той же системной проблемы.

Представляется важным соотношение процедуры пилотного постановления ЕСПЧ с институтом «class action» судебной системы США, преследующей первичную цель – уменьшение нагрузки Суда. Как отмечает Татьяна Сайнати, «class action», «коллективные иски» или «коллективные жалобы» – процедурное устройство, посредством которого в одной жалобе объединяются подобные (аналогичные) требования различных заявителей, которые разделяют общие интересы<sup>5</sup>.

Процедура «class action» предусматривает несколько условий для применения: 1) наличие многочисленного количества заявителей, или «множественность лиц» (numerosity); 2) общность фактов и нарушенных прав, на которые ссылаются заявители; 3) типичность (typicality) и идентичность требований, возражений, позиций группы заявителей; 4) убеждение, что выбранные жалобы заявителей, объединенные в одну коллективную жалобу, способны наиболее полно, справедливо и эффективно защитить интересы группы аналогичных граждан<sup>6</sup>. Очевидно, что применение данного механизма основано на широком поле судебного усмотрения<sup>7</sup>. Кроме того, «class action» позволяет судьям «добраться до сути установленной проблемы способами, которыми не позволяют индивидуальные заявления»<sup>8</sup>.

Как отмечают Н. Вайич и Г. Диков пилотные процедуры и «групповые иски» различаются в вопросах правового представительства сто-

<sup>4</sup> Пункт 117 постановления Европейского суда по делу «Greens and M.T. v The United Kingdom» от 23 ноября 2010 г., жалобы № 60041/08, 60054/08, в котором Суд говорит о «двойной природе» пилотного постановления // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>

<sup>5</sup> См.: *Sainati Tatiana*. Comparing Class Actions and Pilot Judgments: How the Procedures of the U.S. Class Action can Help Safeguard the Right of Individual Access in the Pilot Judgment Procedures at the European Court of Human Rights (working title). P. 13. URL: [https://law.duke.edu/sites/default/files/academics/studentscholars/TSainati\\_Pilot\\_Judgments\\_and\\_Class\\_Actions.pdf](https://law.duke.edu/sites/default/files/academics/studentscholars/TSainati_Pilot_Judgments_and_Class_Actions.pdf) (дата обращения: 21.09.2016).

<sup>6</sup> Federal Rule of Civil Procedure 23 (1966) F.R.C.P. 23(a). URL: [https://www.law.cornell.edu/rules/frcp/rule\\_23](https://www.law.cornell.edu/rules/frcp/rule_23) (дата обращения: 17.06.2016).

<sup>7</sup> См.: *Richard A. Nagareda*, Aggregate Litigation Across the Atlantic and the Future of American Exceptionalism, 62 *Vanderbilt L. Rev.* 1, 15 (2009).

<sup>8</sup> *Jack B. Weinstein*, Some Reflections on the «Abusiveness» of Class Actions, 58 *F.R.D.* 299, 304 (1973).

рон<sup>9</sup>. Если в США суд назначает адвоката (адвокатов), представляющих интересы сторон, то в случае с процедурой пилотного постановления ЕСПЧ не имеет таких полномочий, хотя в исключительных обстоятельствах его Председатель может отстранить адвоката от участия в деле (подп. «b» п. 4 Правила 36 Регламента Суда). Из этого следует, что полномочия по контролю за адекватностью правового представительства ограничены по сравнению с полномочиями судьи в Америке<sup>10</sup>.

Общий анализ «class action» в рамках настоящей статьи представляется целесообразным, поскольку необходимо выяснить, действительно ли процедура пилотного постановления является новаторской и не имеет аналогов в рамках других судебных систем. Как видим, нечто схожее существует в судебной системе США, однако лишь в одной части – возможности объединять несколько жалоб и заявителей в один судебный процесс. К тому же процедура «class action» носит внутренний (национальный) характер и реализуется в рамках отдельной национальной правовой системы, а процедура пилотного постановления «навязывается извне» международным Судом (ЕСПЧ) и в последующем «впитывается» национальной правовой системой государства-ответчика. При этом ЕСПЧ имеет при необходимости юридические основания для привлечения в одном пилотном постановлении в качестве государств-ответчиков сразу нескольких. Поэтому можно с уверенностью утверждать, что процедура пилотного постановления в полной степени является продуктом исключительной деятельности ЕСПЧ. Разумеется, данные процедуры отличны по процессуальным аспектам, основаниям инициирования и мерам имплементации. Однако, обращаясь к сравнению процедуры «class action» судебной системы США и процедуры пилотного постановления ЕСПЧ, следует отметить одну важную цель, объединяющую эти процедуры – уменьшение нагрузки судов и повышение эффективности деятельности систем.

Несмотря на возможность отложения рассмотрения жалоб вследствие инициирования процедуры пилотного постановления, все же и конвенционная система, и американская система признают высокую важность индивидуального доступа к правосудию и права на индивидуальную жалобу, применяя процедуры в исключительных случаях и с особой осторожностью по наиболее острым и структурным проблемам. Кроме того, Правило 23 (предусматривающее «коллективные иски») и Правило 61 Регламента ЕСПЧ предоставляют значительное право усмотрения судьям, и, следовательно, обе процедуры обладают гибкостью в применении. Нужно также учитывать, что процедура «class action» не направлена на устранение структурной проблемы, т. е. причины подаваемых жалоб, а служит лишь средством объединения нескольких жалоб в один единый

---

<sup>9</sup> См.: *Вайш Н., Диков Г.* Пилотные постановления и групповые иски : что делать с систематическими нарушениями прав человека? // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5 (90). С. 101.

<sup>10</sup> См.: *Klonoff R. H.* Class Actions and Other Multi-party Litigation: Cases And Materials. Thomson/West (Third Edition with teacher's manual) 2012. P. 51.

судебный процесс (судебное дело) на основе идентичности заявлений и интересов. Поэтому в данном случае ЕСПЧ пошел намного дальше, стремясь устранять саму причину допускаемых со стороны государства-ответчика конвенционных нарушений.

Судья Европейского суда Б. М. Цупанчич отмечает, что «аналогия группового иска работает в большинстве случаев, в которых Европейский суд сочтет практичным и обоснованным применить процедуру пилотного постановления. Это не только далеко от нарушения статьи 46 Конвенции, но и далеко от так называемого действия *erga omnes*, которое могло бы ее нарушить»<sup>11</sup>.

Еще одним аспектом исследования правовой природы процедуры пилотного постановления являются новые свойства и качества Суда, приобретаемые вследствие применения данной процедуры. Маркус Фирнис придерживается позиции, что ЕСПЧ в рамках процедуры пилотного постановления наделил себя законодательскими полномочиями, указывая, что процедура пилотного постановления подчеркивает конституционную функцию Суда, выделяя при этом, что «Конвенция – конституционный элемент европейского общественного порядка»<sup>12</sup>.

Конституционные свойства ЕСПЧ, приписываемые ему вследствие закрепления процедуры пилотного постановления, вызывают различные доводы. Так, еще до возникновения идеи пилотных постановлений В. А. Туманов отмечал, что Конвенция для Суда – это «общеевропейская конституция», «основной закон», «единый и единственный кодекс», причем одновременно и материально-правовой, и судоустройственный, и процессуальный<sup>13</sup>. По словам бывшего председателя Европейского суда по правам человека Жан-Поля Коста, Конвенция создала то, что сам Суд называет конституционным публичным порядком для защиты прав человека<sup>14</sup>. Таким образом, конституционные признаки или хотя бы предпосылки их развития у Суда наблюдались до возникновения идеи процедуры пилотных постановлений, соответственно связывать «конституционность» ЕСПЧ исключительно с процедурой пилотного постановления не представляется обоснованным. При этом нельзя не отметить, что процедура пилотных постановлений способствовала катализации данно-

<sup>11</sup> Особое мнение судьи Б. М. Цупанчича к постановлению Большой Палаты Европейского суда по правам человека по существу дела «Hutten-Czapska v. Poland» от 19 июня 2006 года, жалоба № 35014/97 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>

<sup>12</sup> *Furnys Markus*. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights // *German Law Journal*, 2011. Vol. 12, № 05, 1231.

<sup>13</sup> См.: *Туманов В. А.* Европейский суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. М., 2001. С. 67.

<sup>14</sup> См.: Выступление Председателя Европейского суда по правам человека Жан-Поля Коста на торжественном заседании Европейского суда по правам человека по случаю открытия судебного года // *Права человека. Практика Европейского суда по правам человека*. 2010. № 2 (47). С. 9

го процесса, ярко продемонстрировав желание и стремление Суда к приобретению конституционных свойств.

Бывший судья Европейского суда Л. Гарлицкий отмечает, что пилотное постановление по делу «Брониовски против Польши» «возвысилось» над конкретным контекстом индивидуальной жалобы и наделило решение «конституционными свойствами», принимаемыми по процедуре «конституционной жалобы»<sup>15</sup>. По мнению М. Фирниса, это не только процедура, оценивающая соблюдение Конвенции государством-ответчиком, но и процедура судебного законотворчества, предусматривающая внесение изменений в законодательство для «исправления системного дефекта его внутреннего правопорядка»<sup>16</sup>.

В отечественной доктрине немало ученых, выступающих за ограничение компетенции Суда, в том числе в рамках процедуры пилотного постановления. Например, Э. В. Сухов считает, что единственно возможным вариантом для недопущения конфликтов между конвенционной системой и национальными правовыми системами в будущем, в частности отечественной системы, является необходимость внесения изменений, ограничивающих компетенцию Европейского суда по правам человека<sup>17</sup>.

Данная точка зрения видится не совсем приемлемой в современных условиях по нескольким причинам. Во-первых, эффективное развитие процедуры пилотного постановления как для Суда, так и для государств-ответчиков возможно при взаимном доверии и открытости, прежде всего для диалога. Во-вторых, преодоление структурных проблем, порой даже весьма сложных и острых, возможно при равном и свободном доступе Суда к источнику выявленной дисфункции. При наличии ограничений компетенции Суда для предписания мер общего характера процедура пилотного постановления не сможет достигнуть эффективных целей. В-третьих, совершенствование процедуры возможно в значительней степени благодаря сотрудничеству всех членов СЕ и развитию прецедентной практики Суда по выявлению и устранению структурных проблем.

Еще одним поводом для критики процедуры пилотного постановления является выбор Суда первого поданного заявления для изучения системного нарушения Конвенции, оспариваемого в других жалобах (аналогичных). Полагаем, существует вероятность того, что выбранная Судом первая жалоба в полной мере не сможет выразить всех фактических и правовых аспектов аналогичных нарушений. Процедура пилотного постановления, таким образом, ограничивает право обращения в

<sup>15</sup> См.: *Garlicki L. Broniowski and After. On the dual nature of the «pilot judgments»*. 2007. P. 190.

<sup>16</sup> *Fyrnys Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, 12 German Law Journal, 2011. P. 1245–1247.

<sup>17</sup> См.: *Сухов Э. В. Меры общего характера в решениях Европейского суда по правам человека и «предел уступчивости» России // Социально-политические науки*. 2012. № 1. С. 134.

ЕСПЧ в том случае, когда по аналогичному предмету жалобы имеется пилотное постановление, и жалоба признана повторяющейся вследствие выявления структурной проблемы в национальной правовой системе. Представляется очевидным, что указанное ограничение является необходимой мерой Суда, поскольку позволяет сократить число подаваемых жалоб и соответственно уменьшить нагрузку Суда.

В настоящее время одним из недостатков правовой основы процедуры пилотного постановления является отсутствие ясности в определении процедурных вопросов. Однако этим подчеркивается осторожный подход Суда к установленной процедуре, стремление к ее применению лишь в исключительных случаях, когда, во-первых, присутствует уверенность, что выявленные нарушения действительно являются следствием наличия структурной проблемы; во-вторых, государство-ответчик в состоянии обеспечить реализацию указанных мер общего характера. В-третьих, когда Суд неоднократно указывал государству на недопущение последующих аналогичных нарушений при вынесении предшествующих постановлений. Например, в деле «Ананьев против России» ЕСПЧ указал на то, что с момента вынесения решения по делу Калашникова пенитенциарная система РФ по-прежнему допускает нарушение конвенционных прав заключенных. Поэтому Суд решил применить процедуру пилотного постановления в целях совершенствования российской правовой системы в той мере, которая позволит устранить имеющиеся системные проблемы. В пилотном постановлении с целью содействия эффективному исполнению своих постановлений Европейский суд указывает, что «может использовать процедуру пилотного постановления, позволяющую ему прямо указать на существование структурных проблем, составляющих основу нарушений, и отметить конкретные меры или действия, которые государству-ответчику следует принять для их устранения»<sup>18</sup>.

Отсутствие конкретных рамок и критериев при решении о принятии процедуры пилотного постановления является для Суда выгодным условием, поскольку данное обстоятельство не обязывает частое применение данной процедуры. При этом правотворческое определение некоторых вопросов процедуры пилотного постановления выглядит весьма сложным как с точки зрения юридической техники, так и желания Суда спешить в этом. ЕСПЧ, как уже отмечалось, придерживается осторожной политики, и скорее всего правотворческие разработки будут зависеть в большей степени от пополняющейся практики пилотных постановлений.

Таким образом, процедура пилотного постановления разработана в качестве средства для эффективной борьбы с массовыми нарушениями

---

<sup>18</sup> Пункт 180 постановления Европейского суда по делу «Ананьев и другие (Ananyev and others) против Российской Федерации» от 10 января 2012 года, жалоба № 42525/07, 60800/08 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>

конвенционных прав системного характера, приводящих к повторяющимся жалобам. Посредством процедуры пилотного постановления Суд пытается устранить существующие структурные проблемы в области прав человека путем: 1) выявления дефектов, возникающих из системной проблемы на национальном уровне; 2) обеспечения эффективности реализации предписанных мер общего характера национальными властями.

Процедура пилотного постановления выступает более эффективным воздействием Суда на непринятие общих мер государством-ответчиком, поскольку виды ответственности за нарушение обязательств по ст. 46 Конвенции (приостановка членства и т. п.) видятся менее действительными мерами. Тем самым процедура пилотного постановления позволяет выйти за расширение предметной границы индивидуальной жалобы, а правовые последствия перенести на неограниченный круг лиц, права которых нарушены, либо существует угроза нарушения таких прав вследствие наличия в национальной правовой системе государства-ответчика структурной дисфункции и практики, несовместимой с Конвенцией.

С закреплением механизма пилотного постановления Суд наделил себя новой функцией – возможностью указывать государствам-ответчикам на способы устранения выявленных нарушений Конвенции в рамках национальной правовой системы. Нельзя утверждать, что процедура пилотного постановления является решением всех проблем, связанных с чрезмерной рабочей нагрузкой Суда. Однако следует признать, что, по крайней мере, у данной процедуры есть потенциал, способный уменьшить нагрузку Европейского суда и устранить некоторые структурные (системные) проблемы. Необходимо помнить, что процедура пилотного постановления была разработана и внедрена для того, чтобы содействовать государствам-членам в выполнении своих обязательств в рамках конвенционной системы путем устранения структурных проблем на национальном уровне.

Несмотря на то что процедура пилотного постановления позволяет Суду выходить за рамки конкретного дела, однако она приводит к сокращению рассмотрения так называемых «аналогичных жалоб» и применения общих мер в отношении неограниченного круга граждан как потенциальных заявителей ЕСПЧ.

Ряд ученых подчеркивают, что нет никаких гарантий, что конкретно отобранный случай для применения процедуры пилотного постановления способен в полной мере отражать различные факты и правовые вопросы, связанные с многочисленными нарушениями<sup>19</sup>. Действительно, сомнения подобного рода естественным образом могут возникать как у государств-ответчиков, так и у Суда в том числе. В настоящее время Суд

<sup>19</sup> См.: *Fyrnys Markus*. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights // *German Law Journal*. 2011. Vol. 12, № 5. P. 1231, 1258 ; *Buyse Antoine*. The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges // *Greek Law Journal*. 2009. Vol. 57. P. 1913.

стремится в максимальной степени развивать процедуры, в рамках которых конвенционный механизм защиты прав предоставлял возможность устранять не просто единичный факт нарушений, но и причины допускаемых нарушений со стороны государства-ответчика. В данном случае процедура пилотного постановления явилась естественной реакцией ЕСПЧ в ответ на увеличение нагрузки, а также послужила поводом для начала развития новаторской процедуры, позволявшей использовать Судом иного подхода к разрешению дел. Следует признать, что предписание общих мер и их последующая реализация являются основными идеологическими элементами процедуры пилотного постановления, поскольку юридическая цель процедуры – устранение структурной (системной) проблемы правовой системы государства-ответчика.

Как верно отмечает В. Садурски, процедура пилотного постановления частично изменила роль Суда: от средства разрешения конфликтов к решению масштабных и системных проблем прав человека<sup>20</sup>.

В рамках процедуры пилотного постановления Европейский суд наделяет себя правом так называемого «судебного правотворчества», оказывая тем самым влияние на принятие тех или иных нормативно-правовых актов, которые должны устранить выявленную проблему структурного характера. Данную мысль развивает и Маркус Фирнис, указывая, что процедура пилотного постановления подразумевает «запрограммированное законодательное обязательство»<sup>21</sup> властей государства-ответчика внесения поправок или принятия нормативно-правовых актов для устранения системной дисфункции. Новое свойство Суда «судебного правотворчества» выступает в качестве новаторской стратегии Суда, к которой, надо признаться, Суд прибегает с крайней осторожностью и рассудительностью, поскольку речь идет в первую очередь об эффективности и продуктивности указания на принятие тех или иных законодательных мер. В данном случае ЕСПЧ выступает в роли координатора, а преимущественную контрольную и исполнительную роль выполняет Комитет министров в сотрудничестве с властями государства-ответчика.

Необходимо подчеркнуть, что юридическое оформление процедуры пилотного постановления не остановится на самостоятельном Правиле 61 Регламента, поскольку, как видим, установленные правовые основы служат лишь необходимой базой для последующего развития процедуры пилотного постановления. При этом существует потребность и необходимость дальнейшего совершенствования и регламентации стандартов, положений, которые в полной мере раскрывали бы сущность и

---

<sup>20</sup> См.: *Sadurski W.* Partnering with Strasbourg: Constitutionalization of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and Eastern European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments // Sydney Law School Legal Studies Research Paper. 2008. № 8/135.

<sup>21</sup> *Markus Fyrnys.* Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights // German Law Journal. 2011. Vol. 12, № 5. P. 1244.

парадигму развития процедуры. Однако преимуществом пилотных постановлений Суда служит тот факт, что Суд в выносимых решениях закрепляет позиции и положения, которые в той или иной степени служат также недостающей частичкой в становлении всей картины новаторской процедуры пилотного постановления.

*Белгородский государственный национально-исследовательский университет*

*Оганесян Т. Д., аспирант кафедры конституционного и международного права*

*E-mail: onassis33@mail.ru*

*Тел.: 8-918-999-07-95*

*Сафронова Е. В., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права*

*E-mail: elena\_safronova\_2010@mail.ru*

*Тел.: 8-915-566-30-11*

*Belgorod State University Research*

*Oganesyan T. D., Post-graduate Student of the Konstitutional and International Law Department*

*E-mail: onassis33@mail.ru*

*Tel.: 8-918-999-07-95*

*Safronova E. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Konstitutional and International Law Department*

*E-mail: elena\_safronova\_2010@mail.ru*

*Tel.: 8-915-566-30-11*

АКТУАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ ПРОЦЕССУ  
ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В. Бек

Университет прикладных исследований и разработок Хариц (Германия)

Поступила в редакцию 5 сентября 2017 г.

**Аннотация:** рассматривается роль, процесс, проблемы и перспективы процесса европейской интеграции. Исследуются иные виды региональных интеграционных объединений – АСЕАН, «Страны Африки, Карибского бассейна и Тихого океана», БРИКС, ЕАЭС и др. Фокусируется внимание на взаимозависимости управления торговой политикой, гражданским обществом, экономикой и публичным управлением.

**Ключевые слова:** европейская интеграция, вызовы, региональная интеграция, Евросоюз, Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение, Транстихоокеанское партнерство, Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство, ЕАЭС, БРИКС.

**Abstract:** the author examines the role of the EU in regulating the world trade. The Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), the Trans-Pacific Partnership (TPP), the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), the Eurasian Economic Union (EEU) are issued. This article focuses on the relationship between the governance of the trade policy, the civil society, the economy and the public administration.

**Key words:** European integration, challenges, Regional integration, The European Union, the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), (TPP), the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), the Eurasian Economic Union (EEU), BRICS.

Европейский союз (далее – ЕС) – это территория с единым внутренним рынком, собственной валютой и др. Иными словами, ЕС – это больше, чем просто союз государств. Ежедневный процесс европейской интеграции длительно влияет на жизнь граждан Союза. При этом он, конечно, остается восприимчивым к кризисам. В статье разъясняются цели, средства и препятствия европейской интеграции. Дается понятие «интеграция» и объясняются ее юридические параметры. Делается вывод, что не только лишь право может определять и реализацию, и успех такой интеграции. Выход Великобритании в 2016 г. – не более чем «игра разума». Интеграция включает в себя не только неуклонно возрастающее сотрудничество, но и обязанность в будущем развивать новые формы взаимодействия с бывшими государствами-членами.

Меняющаяся Европа

Что такое Европа с политической, экономической, культурной точки зрения? По внешнему виду Европа состоит из многих суверенных государств с собственными традициями. По своей внутренней структуре Европа – сплетение двусторонних и многосторонних отношений. Из этих

отношений постепенно образовались собственные внутренний рынок и валюта. Первоначально исходя из преимущественно экономического и политически мотивированного сотрудничества, отношения между государствами – членами ЕС распространяются на социальные, экологические и культурно-политические области. В этом отношении ЕС отличается высоким уровнем социоэкономической целостности и внутренней сплоченности. Данная интеграция более интенсивна, чем все иные формы межгосударственного сотрудничества. Однако относительно некоторых важных сфер политики ЕС (финансовой, общей внешней, политики безопасности и др.) можно говорить лишь о процессе создания единой общности. Общая валюта также не была принята всеми государствами – членами ЕС.

При ближайшем рассмотрении видно, что использование термина «интеграция» обозначает не состояние, а процессы. Многие важные шаги интеграции выполняются не всеми государствами ЕС либо не одновременно. Интенсивность и размер интеграции некоторых государств-членов заходят слишком далеко. Было неожиданно и в некотором отношении примечательно, что Великобритания (страна, которая в 1960-х гг. два раза безуспешно подавала заявку на вступление) теперь выходит из Союза<sup>1</sup>. Процесс образования общности оказывается комплексным событием, которое само по себе не очевидно, не объяснимо.

Рассмотрим цели, средства и препятствия интеграции ЕС. Вначале определим понятие «интеграция» и уясним его юридическую природу.

### **Неодновременность европейской интеграции**

#### *Европа – гетерогенность и интеграция*

Необходимо учитывать, что ЕС развивался в течение длительного периода, организационно перестраивался и интегрировался в мировое экономическое пространство.

Европейский процесс объединения не является самоцелью. С точки зрения государств-учредителей он мотивирован, прежде всего, экономико-политически. Прием новых членов в настоящее время связан со сравнительно строгими условиями. Принципом процесса интеграции долгое время была признана единая действительность всех общих норм права во всех государствах-членах (*acquis communautaire*<sup>2</sup>). Этот принцип свидетельствует, что государство – кандидат в члены Евросоюза должно быть способным принимать на себя обязательства и цели, возникающие из членства в ЕС, а также свод европейских правил. Однако прием в ЕС восточноевропейских государств принес с собой значительные изменения экономических и социальных условий для всех стран и требовал эластичности унифицированного права. Из этого юридического режима со своими исключения-

<sup>1</sup> См.: Lippert B., Ondarza N. Der BREXIT als Neuland // SWP-Aktuell 42. Juli 2016. S. 1.

<sup>2</sup> О «Аquin-Критерии» как одной из трех существенных предпосылок принятия новых членов (так называемых «Копенгагенских критериях») (см.: Herdegen M. Europarecht. 16. Aufl. München, 2014. S. 87).

ми и переходными правилами следовало (в возрастающей степени и на долгое время) одновременное движение вперед всего процесса интеграции. Процесс образования общности в смысле экономической, социальной и юридической интеграции – не только результат переговоров, но и цель членства в ЕС. Процесс фактического сближения описывается – в отличие от скорее нормативной характеристики принципа «*acquis communautaire*», – как правило, понятиями «интеграция» и «когерентность».

Интеграция – это название для более тесного сотрудничества европейских государств, развития общности от Европейского объединения угля и стали в начале 1950-х гг. до сегодняшнего ЕС и последующего объединения Европы. Европейская интеграция отмечена рядом «расширений» – как принятием новых членов, так и интенсификацией сотрудничества в новых сферах. Она основана на наднациональном и межправительственном сотрудничестве государств. При этом интеграция не отрицает различий, но признает их наличие исторически действующей неоднородностью государств-членов.

При этом интеграция – комплексный процесс, осуществляемый государствами-членами. Он включает в себя по возможности согласованное преодоление юридических, экономических, социальных и иных различий посредством ограничения отдельных полномочий государств в важных областях политики ЕС. Каждый юридический акт требует категорического подтверждения в первичном праве ЕС<sup>3</sup>. При этом решающее значение имеют политические, экономические и социальные цели. На первом плане стоят принципы правового государства, экономический рост, демонтаж препятствий в торговле и повышение международной конкурентоспособности как самого ЕС, так и государств-членов.

В то время как политика «внутреннего сближения» ЕС остается центральным элементом достижения европейской сплоченности, принцип когерентности обеспечивает повышение внешнего сотрудничества<sup>4</sup>. Оба принципа отличаются посредством направленности активности. Принцип когерентности позиционирует Евросоюз в качестве единого, гомогенного актора в международных отношениях<sup>5</sup>.

#### *Сравнимые процессы интеграции*

Другие международные объединения значительно отличаются от ЕС, прежде всего объемом интеграции, ее целями и способами функционирования.

Так, АСЕАН<sup>6</sup> – это объединение 10 государств Юго-Восточной Азии. Целями АСЕАН объявлены экономический рост, социальный прогресс и

---

<sup>3</sup> Подробнее см.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* *Europarecht*. 6. Aufl. München, 2014. S. 161.

<sup>4</sup> См.: *Law of the European Union: a Textbook for Master Students* / ed. P. Biriukov and V. Tuliakov. Voronezh, 2016. P. 67.

<sup>5</sup> Подробно об общей внешней политике, политике безопасности и оборонительной политике Союза см.: *Herdegen M.* *Op. cit.* S. 462 ff.; *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* *Op. cit.* S. 622.

<sup>6</sup> The Association of Southeast Asian Nations. URL: <http://www.asean.org>

политическая стабильность. При этом Секретариат АСЕАН нацелен на дальнейшее сотрудничество, не затрагивая компетенции данной организации. По важнейшим вопросам переговоры ведутся на межправительственном уровне. Решения принимаются консенсусом.

Подобное можно сказать и о союзе государств «Страны Африки, Карибского бассейна и Тихого океана» (далее – АКТ<sup>7</sup>). АКТ состоит из 79 азиатских, карибских и тихоокеанских государств, которые взаимодействуют с ЕС и также стремятся к более тесному торгово-политическому сотрудничеству.

БРИКС<sup>8</sup> – объединение пяти экономически развитых государств, которые в 2014 г. решили основать Банк развития и Резервный фонд, чтобы сделать возможным финансирование проектов независимым от Международного банка. Таким образом, увеличивается финансово-политическая свобода действий для поддержки государств-членов для решения экономических проблем в период кризисов.

Пять государств – членов Евразийского экономического союза<sup>9</sup> (далее – ЕАЭС) обязались устранить препятствия в торговле в целях своего экономического роста. Однако пока интеграция и автономия этого объединения не сравнимы с ЕС.

Непредсказуемы были крах социализма и вступление в ЕС Восточно-Европейских и Юго-Восточно-Европейских государств. Никто также заранее не предполагал возможности масштабных финансовых кризисов, потоков мигрантов, а также Brexit'a.

*Интеграция и дезинтеграция – обширное поле для толкования*

Открытость путей интеграции показывает, что государства объединяются в международные организации с широкими политическими, экономическими, социальными и культурными целями. Несмотря на то что ЕС является самобытным субъектом международного права, он зависит от инициативы и согласия государств-членов. В важных политических вопросах и кризисных ситуациях часто бывает так, что экономически и политически сильные государства могут в дальнейшем форсировать или осложнять процессы интеграции. Для этого в ЕС имеются многочисленные понятия: «Ядро Европы»<sup>10</sup>; «Европа двух скоростей»; «Европа “à la carte”»; «Европа с переменной геометрией».

Хорошей основой для понимания указанных процессов являются концепт дифференцированной интеграции. Его нормативной основой является инструмент углубленного сотрудничества (enhanced cooperation). Происходит постепенный отказ от принципа «acquis communautaire». Очевидно, что это одновременное развитие ЕС предполагает оговоренную договорами и нормативно оформленную интеграцию. Думается, что

---

<sup>7</sup> The African, Caribbean and Pacific Group of States. URL: <http://www.acp.int>

<sup>8</sup> The BRICS. URL: <http://www.infobrics.org>

<sup>9</sup> The Eurasian Economic Union. URL: <http://www.eaeunion.org>

<sup>10</sup> Этот термин возвращает нас к позиции известных немецких политиков W. Schäuble и Lammers в 1994 г.

вследствие событий последнего времени не хватает более четкого определения структуры будущей интеграции и ее последующих шагов<sup>11</sup>.

*Дифференцированная интеграция.* Данное понятие обозначает программу, в которой принципы подчиненного единства и одновременности интеграции во всех государствах-членах ослабляются более или менее обширными, длительными перерывами. Дифференцированная интеграция как ведущий принцип политики ЕС давно признана и в настоящее время основательно обсуждена<sup>12</sup>. Поэтому в важнейших областях европейского управления найдутся решения каждого единичного случая разногласий, которые сделают консенсус группы государств-членов возможным. Другие государства-члены специально не озвучивают этот консенсус. Возникшая первоначально только в качестве «ultima ratio» данная практика значительно распространилась, в частности в сфере валютной и внешней политики, политики безопасности, обороны, фискальных соглашений и права интеллектуальной собственности.

Примечательно, что дифференцированная интеграция развивалась от единичных исключений к долговечному элементу структуры политики. Она учитывает как разную готовность к сотрудничеству государств ЕС, так и ограниченную пока интеграцию новых членов. Дифференцированная интеграция оказывается необходимым переходным шагом, который дает импульс дальнейшему развитию движения вперед отдельных государств ЕС. Она тоже создает возможности для уравнивания обусловленного расширением ограничения дееспособности государств-членов<sup>13</sup>.

*Углубленное сотрудничество*<sup>14</sup>. Речь в данном случае идет об инструменте «одной Европы двух скоростей» и «Европы желающих» (ст. 20 Договора о Европейском союзе и ст. 326 Договора о функционировании Европейского союза)<sup>15</sup>. Несмотря на явные недостатки (ослабление «солидарности», усиление напряженности между группами государств-членов), углубленное сотрудничество является инструментом не только преодоления кризисов, но и импульсом для ускоренной интеграции. В

<sup>11</sup> О юридических недостатках и дефиците имплементации см.: *Ruffert M. Mehr Europa – eine rechtswissenschaftliche Perspektive // ZG. 2013. S. 1 ff.*

<sup>12</sup> См.: *Ondarza N. Zwischen Integrationskern und Zerkleinerung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration // SWP-Studie. Berlin, 2012. S. 1.*

<sup>13</sup> О преимуществах и недостатках см.: *Deubner C. Differenzierte Integration: Übergangerscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union? // Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ). 2003. S. 24 ff.* Автор полагает это понятие почти синонимичным понятию «углубленное сотрудничество».

<sup>14</sup> «Verstärkte Zusammenarbeit» (нем). В русскоязычной литературе также используется термин «продвинутое сотрудничество» (см.: *Бирюков М. М. Европейское право : до и после Лиссабонского договора : учеб. пособие. М., 2016 ; Бирюков П. Н. Международное право : учебник. М., 2016. Т. 2 ; Энтин Л. М. Право Европейского союза. Новый этап эволюции : 2009–2017 годы. М., 2009 ; Его же. Право и институты Европейского союза. Современный этап эволюции : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. М., 2016 ; Капустин А. Я. Право Европейского союза : учеб. для вузов. М., 2015).*

<sup>15</sup> См. подробнее: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M. Op. cit. S. 165 ff.*

качестве примера можно привести Великобританию. В 1992 г. она не участвовала в углубленной социальной интеграции. Однако соглашение о социальной политике все-таки осуществлялось и в 1997 г. стало обязательным для всех государств-членов. Валютный союз был осуществлен без Дании, Великобритании и некоторых других государств ЕС. Вместе с тем и в этих странах можно было расплатиться евро без особых проблем. Однако в области экономического и валютного союза разногласия между государствами ЕС остаются до сих пор. Страны опасаются поставить важные внутригосударственные отношения под единое регулирование.

Действительно, речь идет об инструменте, дающем обществу нужные импульсы. Следовательно, углубленное сотрудничество не является самоцелью или инструментом преодоления препятствий к желательному объединению. Статья 20 Договора о ЕС и ст. 326 ДФЕС делают возможным создание «частичного» вторичного права ЕС<sup>16</sup>. Так, был унифицирован процесс «европейского развода» и создан «Европейский патент». По этому пути следует идти и в отношении налога на международные финансовые переводы (*Finanztransaktionssteuer*)<sup>17</sup>.

*Экскурс в дезинтеграцию: Brexit.* Статья 50 Договора о ЕС до недавних пор представляла скорее научный интерес. После референдума в Британии она впервые стала практически применимой.

Статья 50 называет существенные условия для выхода из ЕС<sup>18</sup>. Сначала требуется решение государства-члена, которым оно демонстрирует желание выйти из Союза. Решение должно приниматься в соответствии с конституционными процедурами (п. 1 ст. 50). О решении необходимо официально сообщить в Европейский совет. Затем между ЕС и государством начинаются переговоры о выходе. Переговоры должны происходить по мандату Европейского совета. Они должны «учитывать» параметры будущих отношений ЕС и государства. Согласно п. 3 ст. 218 ДФЕС, Еврокомиссия ведет переговоры и представляет Совету свои рекомендации. На этой основе согласовывается соглашение о деталях выхода. Совет уполномочивает Комиссию на завершение переговоров. Далее происходит заключение соглашения о выходе и внесение изменений в первичное право ЕС.

После вступления в силу соглашения о выходе (самое позднее через два года) первичные договоры в старой редакции больше не применяются. До этого момента государство остается полноценным членом ЕС (за исключением участия в совещаниях институтов ЕС и принятия решения о выходе (п. 4 ст. 50)).

В конце марта 2017 г. Великобритания заявила о своем выходе из ЕС. Главы государств и правительств остальных 27 государств-членов

<sup>16</sup> См.: *Herdegen M.* Op. cit. S. 487 f.

<sup>17</sup> См.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* Op. cit. S. 167.

<sup>18</sup> См.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* Op. cit. S. 670 f. ; *Jacque Dehors Institut*, UK will den BREXIT und was für ein Europa will die EU? Policy Paper v. 24.06.2016, S. 1 ff.; *ERPS*. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments. Artikel 50 EUV: Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU. Briefing. Februar 2016, S. 1 ff.

на заседании Европейского совета в апреле 2017 г. решили о начале переговоров о выходе. Переговоры будут вестись в два этапа. Вначале регулируются вопросы выхода, затем – вопросы будущего сотрудничества между Великобританией и ЕС. Имеют важнейшее значение финансовые требования ЕС к Великобритании; права граждан в «европейском пространстве» и на территории Королевства.

Кроме того, большую свободу действий для динамичного ведения переговоров предоставляют переговорный мандат Комиссии и рамки будущих отношений. Речь идет о потере всех прав и обязанностей, вытекающих из первичных договоров ЕС. Видимо, право ЕС будет применяться на основе соглашения об ассоциации. Такая возможность предусмотрена в ст. 217 ДФЕС. Весьма распространено мнение, что Великобритании нельзя отказывать в соглашении об ассоциации<sup>19</sup>. Переговоры Еврокомиссии с Великобританией будут контролироваться институтами ЕС.

Скорее всего стороны придут к статусу ассоциации с продолжением вовлечения во внутренний рынок и сохранением действующих юридических рамок ЕС<sup>20</sup>. Однако ситуация с Великобританией будет отличаться от отношений со Швейцарией и Норвегией. Вероятно, Великобритания как третье по величине государство – член ЕС получит статус на манер «à la carte». В целом, думается, статус «ассоциации» ревальвируется. Связанные с ним права и обязанности могут сделать выгоднее (остаётся надеяться) ассоциацию с ЕС для Турции, Швейцарии, Норвегии и Украины. Возможно также, что из этой «дезинтеграции» для остальных государств-членов вытекает шанс для следующих шагов в финансовой и социальной областях, а также в сфере миграции.

### **Выбранные области интеграции и будни Европейского союза**

#### *Критерии определения структуры*

Будни европейской интеграции (особенно подготовка и реализация программ управлением ЕС и национальными экономиками) отличаются от государственной административной деятельности. Преимущественно речь идет о профессиональных действиях управленцев (согласно М. Веберу, о бюрократии<sup>21</sup>). Она владеет своей задачей как раз потому, что обязана действовать в рамках правового государства, следовать принципу законности и запрету произвола. Это вызывает недоверие некоторых критиков ЕС<sup>22</sup>. Действительно, Союз развивает функционирующее

---

<sup>19</sup> См.: *Jacque Delors Institut* (Hrsg.). Op. cit. S. 4.

<sup>20</sup> См.: *Ibid.* S. 8.

<sup>21</sup> См.: *Weber M.* *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie.* 5. Aufl. Tübingen, 2002. § 5. Согласно М. Веберу, бюрократическое господство «без ненависти и страсти, поэтому без любви и энтузиазма, под давлением простых обязательных понятий, без уважения личности – это исполненное господство».

<sup>22</sup> См.: *Herdegen M.* Op. cit. S. 131.

управление преимущественно у тех групп государств, которые поощряют сотрудничество. Вместе с тем данное обстоятельство не изменяет неотъемлемости интеграции, которая отражается в решениях государств.

*Юридическое регулирование интеграции директивами*

Вначале остановимся на директивах, которые особенно важны для исполнительных будней ЕС. При этом необходимо рассматривать юридический процесс создания и реализации данной юридической формы<sup>23</sup>.

Директива – это часть двухступенчатого юридического процесса имплементации. Она непосредственно обязывает государства-члены определенной регулирующей программой. Содержание директивы должно отражаться в национальном праве. Вместе с тем директива (в противоположность регламенту) оставляет государствам-членам свободу действий в оформлении исполнения. Ввиду возрастающей детализации директив эта свобода действий в настоящее время уменьшается. С юридической точки зрения для интеграции имеют значение следующие аспекты директив:

1) они имеют определенное «преддействие» еще до срока окончательной транспозиции в национальный правовой порядок. Государства-члены больше не вправе издавать никаких норм, противоречащих директиве;

2) директива содержит приказ об эффективной трансформации ее содержания в национальные законы, но не голыми административными инструкциями, а техническими руководствами;

3) национальное право должно приводиться, насколько это возможно, в соответствие с директивами;

4) в виде исключения правила директивы имеют прямое применение для граждан и других субъектов внутригосударственного права (так называемое «прямое действие») и в том случае, если она не была осуществлена в установленный срок или в полной мере.

При этом директивы предоставляют национальному законодателю достаточную свободу действий при имплементации.

*Административные исполнения интеграции*

Важной частью интеграции является региональная структурная политика. Она служит росту экономики в относительно слабых регионах ЕС (ст. 3 абз. 3 Договора о ЕС, Преамбула ДФЕС) и стремится уменьшить хозяйственные, социальные и территориальные различия (ст. 174–178 ДФЕС). В частности, последним выражением этой политики являются так называемые «программы демографического развития»<sup>24</sup>.

В ретроспективном взгляде примечательно, что Великобритания и Ирландия в 1975 г. создали региональный фонд. Основной принцип экономической и социальной сплоченности был закреплен позже, в Договоре о ЕС. С реформой структурных фондов в 1988–1993 гг. появилась юридическая основа для финансовых инструментов региональной и структур-

---

<sup>23</sup> См.: Ibid. S. 177.

<sup>24</sup> См.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M. Op. cit. S. 315.*

ной политики. Финансовая поддержка, вытекающая из структурной политики, предоставляется в немного когерентном и одновременно запутанном существовании нескольких фондов. Фонды устанавливают долгосрочные финансовые рамки для общеевропейских структурных и административных решений. Важнейшими фондами считаются Европейский фонд для регионального развития (EFRE), Европейский социальный фонд (ESF) и Фонд сближения (KF)<sup>25</sup>. В качестве вспомогательных можно назвать Аграрные фонды, например Европейский фонд сельского хозяйства (ELER). Деятельность фондов подробно регламентирована<sup>26</sup>.

В отношении фондов действуют принципы взаимодополняемости и партнерства. Государственные мероприятия дополняются активностью структур ЕС. Существенными предпосылками предоставления средств являются эффективно функционирующие национальные механизмы управления и строгий внутригосударственный контроль. Вместе с тем стандарты управления в некоторых государствах – членах ЕС еще недостаточно отлажены.

В 2007–2014 гг. объем политики сближения составлял около 350 млрд евро; из них софинансирование государствами-членами 160 млрд евро. Сумма в размере 70 млрд евро в год для сближения кажется весомой, однако политическая составляющая ее незначительна. Поэтому ученые отмечают, что политика сближения может иметь лишь частичный эффект<sup>27</sup>.

В 2014 г. начался новый подъем фондов; заработал новый Европейский фонд структур и инвестиций (ESI-Fonds)<sup>28</sup>.

#### *Значение судебной практики для интеграции*

Важные импульсы интеграции исходят из судебной практики. Суд ЕС дает толкование европейского права систематически и телеологически, разъясняет «дух договоров»<sup>29</sup>, дает дружественное толкование интеграции в аспекте «*effet utile*»<sup>30</sup>. В ЕС вследствие договоров верховные полномочия предоставлены только ограниченно. Основное положение ограниченного единичного полномочия не может ни узаконить динамику интеграции, ни доминировать с юридической точки зрения. Основные нормы – выражение первоначально неограниченного государственного суверенитета, а также выражение страха национальных элит перед потерей влияния.

---

<sup>25</sup> Kohäsionsfond – нем.

<sup>26</sup> См.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* Op. cit. S. 316.

<sup>27</sup> См.: *Ibid.* S. 317.

<sup>28</sup> См.: *BMWi* (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie). *Europa: Solidarisch. Innovativ. Fokussiert. Europäische Struktur- und Investitionsfonds (2014–2020)*. Berlin, 2014. S. 1.

<sup>29</sup> См.: *Herdegen M.* Op. cit. S. 200.

<sup>30</sup> Под этим разумеется просьба, праву ЕС – например, непосредственному приложению директив предоставить оптимальное действие (см.: *Herdegen M.* Op. cit. S. 185).

## Вызовы и перспективы интеграции

### *Результаты интеграции*

Процесс интеграции – не непрерывный, дискретный процесс. В качестве примера шага вперед можно сказать о введении евро. Встречаются и фазы стагнации, консолидации или дополнения и бюрократизации, даже фазы регресса (европейский долговой кризис, банковский кризис, реформы рынка труда), которые могут вести к ослаблению интеграции. Как отмечают многие авторы<sup>31</sup>, едва ли процесс интеграции проходит по директивам или по планам, скорее наднационально, межправительственно, избирательно и направлен на лояльность по отношению к третьим государствам (США, Россия, Турция, государства Средиземноморья).

Так, Пакт стабильности и роста 1997 г. привел к длительному обеспечению бюджетно-финансовой дисциплины и, вместе с тем, валютной стабильности. Пакт был дополнен в 2011 г. так называемым «Шестьюпактом» (Sixpack)<sup>32</sup>. Пять регламентов и одна директива определяют общие бюджетные условия и контроль за их исполнением, а также мероприятия по устранению макроэкономических дисбалансов. Экономическая политика в ЕС не единая; она также противоречивая. С одной стороны, политика характеризуется либерализацией, например открытием рынков государств, а с другой – интервенцией (табачная реклама, другие рекламные услуги) и протекционизмом (ядерная энергия, сельское хозяйство, фонды). Кроме того, ЕС стремится укреплять политико-экономическую и бюджетную дисциплину Пактом стабильности и роста<sup>33</sup>. Можно назвать также вспомогательные документы по предотвращению банкротства государств, принятые с 2008 г.

### *Перспективы развития*

*Союз государств.* Вопреки общей валютной политике и другим инновациям, которые повлек за собой Маастрихтский договор, не произошло образования европейского федеративного государства. Тесное сотрудничество народов Европы до сих пор не создало европейский народ как «фактор соединения для демократической легитимации»<sup>34</sup>. Данная позиция отстаивается Конституционным судом Германии в решении по Лиссабонскому договору. ЕС не был достаточно гомогенным союзом и поэтому не стал подходящим объектом для демократической легитимации<sup>35</sup>. Кроме того, отношения между государствами-членами в возрастающей мере (но не исключительно) определяются правом ЕС, а также (прежде всего) национальным конституционным правом.

---

<sup>31</sup> См.: *Beukers T.* The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration // *De Witte B., Heritier A., Trechsel A.* The Euro Crisis and the State of European Democracy. European University Institute, 2012. S. 16.

<sup>32</sup> См., например: *Herdegen M.* Op. cit. S. 394.

<sup>33</sup> См.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* Op. cit. S. 306.

<sup>34</sup> *Herdegen M.* Op. cit. (Anm. 31).

<sup>35</sup> BverfGE 123, 267 ff., 348 (Lissabon).

*Реформы институциональной структуры.* Повышенное число государств-членов до сих пор не привело к тому, чтобы организационная структура ЕС приспособилась полностью. Как сказал В. Жискара д'Эстен, «было бы ошибкой думать, что структура, созданная для шести государств, также функционировала бы для 28 государств»<sup>36</sup>. По его мнению, проблемы ЕС вытекают из следующих обстоятельств:

1) Европейский совет с главами государств и правительств принимает самые важные решения. Однако с трудом может быть найден консенсус с 28 представителями. Поэтому дальнейшее углубление европейской интеграции пока невозможно. Общая валюта без согласованной экономики, налоговой и фискальной политики на длительный срок не может быть осуществимой;

2) продолжение европейской интеграции возможно только с «еврогосударствами», которым нужны собственные эффективно функционирующие учреждения. Наконец, требуется, как пишет В. Жискара д'Эстен, создание «нового Конгресса», в котором заседают делегаты ЕС и национальные депутаты, а также нового Совета с главами государств и правительств, с компетенцией в области налогов, государственных долгов и финансовой солидарности;

3) из-за глобальной конкуренции валютный союз должен дополниться экономическим союзом.

### Перспективы

Независимо от вопроса, как организационные рамки Европейского союза будут оформлены в связи с выходом Великобритании, в институциональном отношении очевидна дифференцированная интеграция. Такая дифференциация требуется, чтобы, вопреки Brexit'у, шаг за шагом осуществлять общую экономическую, финансовую и социальную политику в возможно большем числе государств. В связи с необходимостью этих шагов государства-члены, убежденные в развитии интеграции, больше не должны ждать. Интеграция – это политическое требование. В ее основе лежит осознание, что дальнейшие шаги без включения следующих сфер отношений («политики ЕС») скоро повлекут за собой уменьшение причиненного Британией вреда. Это неотложная целевая установка ЕС.

<sup>36</sup> *Giscard d'Estaing V. Wir brauchen neue Anführer. Frankreichs früherer Präsident verlangt radikale Veränderungen bei Personal und Politik in der EU. Interview // Süddeutsche Zeitung. 14.07.2014.*

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СООТНОШЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О БЕЖЕНЦАХ»  
И КОНВЕНЦИИ ООН 1951 ГОДА

А. М. Грачева

*Национальный исследовательский Саратовский государственный  
университет имени Н. Г. Чернышевского*

Поступила в редакцию 16 мая 2017 г.

**Аннотация:** статья посвящена анализу положений Федерального закона «О беженцах», которые не содержатся в Конвенции ООН 1951 г. Отмечается важнейшее нововведение федерального закона – институт временного убежища. Уделяется внимание различиям вышеуказанных правовых актов.

**Ключевые слова:** беженцы, временное убежище, Конвенция, права беженцев, статус беженца, миграционная служба, центры временного размещения, принцип невысылки.

**Abstract:** the article is devoted to progressive norms of the federal law "About refugees" which don't contains in the Convention of the UN of 1951. There are considered some rights of refugees and made their analysis. In the article noted the most important innovation of the federal law – institute of a temporary shelter. Also the attention is paid to distinctions of the above-stated legal acts.

**Key words:** refugees, temporary shelter, the Convention, the rights of refugees, status of refugee, the migration service, temporary accommodation centers, non-refoulement principle.

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в ред. от 22.12.2014) «О беженцах»<sup>1</sup> содержит как несоответствия Конвенции 1951 г.<sup>2</sup>, так и прогрессивные положения, не вошедшие в Конвенцию. К последним можно отнести процедуру рассмотрения обращений о предоставлении убежища, институт «временного убежища», а также дополнительные права для беженцев.

Права беженцев, подавших документы и получивших свидетельство, устанавливаются ч. 1 ст. 6, а права лиц, признанных беженцами, регулируются ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О беженцах».

Данными статьями беженцам гарантируется «получение услуг переводчика и получение информации о порядке признания беженцем, о своих правах и обязанностях, а также иной информации» (п. 1 ч. 1 ст. 6 и п. 1 ч. 1 ст. 8). Важность обеспечения перевода и информирования беженцев, несомненно, велика, однако такие действия скорее можно рассматривать в качестве необходимых условий для проведения процедуры определе-

<sup>1</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.03.2016).

<sup>2</sup> Конвенция о статусе беженцев : принята 28 июля 1951 г. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml) (дата обращения: 28.03.2016).

ния статуса и осуществления работы миграционной службы с беженцами, чем в качестве прав. Аналогично этому «содействие в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации» лицам, которые обратились за убежищем в посольство РФ в третьих странах (п. 2 ч. 1 ст. 8), является не только правом для беженцев, но и обязанностью властей.

Совсем иным является право на «получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания», действующее как для беженцев, подавших документы и получивших свидетельство, так и для лиц, признанных беженцами (п. 2 ч. 1 ст. 6 и п. 3 ч. 1 ст. 8). Такое содействие предусматривает покупку билетов на одну поездку, к примеру из места прибытия беженцев в центры временного размещения, которые расположены в других регионах. Для беженцев без средств к существованию это может оказаться реальной помощью.

Для беженцев, подавших документы и получивших свидетельство, предусматривается предоставление «единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, определяемых Правительством РФ, но не ниже 100 рублей» (п. 3 ч. 1 ст. 6). Данную норму можно рассматривать в качестве реального права, несмотря на небольшой размер выплаты.

Такое действие, как сопровождение беженцев в центры временного размещения сотрудниками миграционной службы и обеспечение в них охраны (п. 5 ч. 1 ст. 6 и п. 5 ч. 1 ст. 8), следует рассматривать и как обязанность миграционной службы, и как соответствующее право беженцев.

Наиболее значимым правом, гарантируемым Федеральным законом «О беженцах» лицам, получившим свидетельство и статус, является право на «медицинскую и лекарственную помощь» (п. 7 ч. 1 ст. 6 и п. 7 ч. 1 ст. 8), не закрепленное в Конвенции. Несмотря на то что в федеральном законе конкретно не указывается, что речь идет о предоставлении бесплатной медицинской и лекарственной помощи, сомнений в данном праве не возникает, так как для получения платных медицинских услуг и приобретения лекарственных средств обладания правом не требуется.

Для беженцев, подавших документы и получивших свидетельство, а также для лиц, получивших статус, предусматривается «содействие в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве» (п. 8 ч. 1 ст. 6 и п. 8 ч. 1 ст. 8). Однако право на переобучение теряет свою значимость, так как оно предназначено только для беженцев, которые находятся в центрах временного размещения, точно так же, как и право на содействие в трудоустройстве теряет актуальность для беженцев, получивших свидетельство, у которых отсутствует право на работу.

Добавим, что только лица, получившие статус беженца, обладают правом на помощь миграционной службы «в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве

его гражданской принадлежности» (п. 12 ч. 1 ст. 8) и «участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации» (п. 15 ч. 1 ст. 8).

Весьма странным выглядит включенное в перечень прав беженцев «добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности» (п. 16 ч. 1 ст. 8) и «выезд на место жительства в иностранное государство» (п. 17 ч. 1 ст. 8), так как их реализация не зависит от Российской Федерации. Более того, Россия никоим образом не препятствует выезду беженцев со своей территории. Затруднительным представляется также и рассмотрение в качестве права возможности подачи заявления о прекращении рассмотрения ходатайства, которая находится в перечне прав беженцев, получивших свидетельство согласно п. 9 ч. 1 ст. 6).

Существенным нововведением Федерального закона «О беженцах» относительно Конвенции является введение института «временного убежища». Законом «временное убежище» определяется как «возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации» (п. 3 ч. 1 ст. 1). Его предоставление иностранцам возможно в двух случаях:

1) если у них есть основания для признания беженцем, но они подают заявление в форме письменной просьбы о предоставлении им возможности временного пребывания на территории Российской Федерации;

2) если у них отсутствуют основания для признания их в качестве беженцев, однако из гуманных побуждений они не могут депортироваться за пределы территории Российской Федерации, согласно ч. 2 ст. 12.

Временное убежище предполагает возможность временного пребывания на территории Российской Федерации и наделение теми же правами, что и у беженцев, которые ожидают решение миграционной службы, за исключением права на единовременное денежное пособие, а также права на работу без разрешения и права на получение бесплатной медицинской страховки.

Срок, на который предоставляется временное убежище, указывается не в Федеральном законе «О беженцах», а в постановлении Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О порядке предоставления временного убежища»<sup>3</sup>. Он составляет период до одного года с учетом возможности обращения за продлением этого срока (п. 12).

Институт временного убежища является недостаточно разработанным. Так, в Федеральном законе «О беженцах» ему отводится лишь одна ст. 12, а также присутствуют упоминания в ряде других. Постановлением Правительства РФ № 274 только уточняются вопросы процедуры предоставления и продления временного убежища, тем не менее, дополнить закон оно не может.

---

<sup>3</sup> О порядке предоставления временного убежища : постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 (в ред. от 22.07.2014 № 690) URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_31119](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31119) (дата обращения: 28.03.2016).

Однако временное убежище, несмотря на свою ограниченность сроков и объема предоставляемых прав, предоставляется значительно большему числу беженцев, чем статус беженца.

Необходимо отметить, что взаимоотношения между Конвенцией 1951 г. и законодательством Российской Федерации являются неоднозначными. По некоторым вопросам, к примеру при определении самого понятия беженец, прослеживается совпадение Федерального закона «О беженцах» и Конвенции, по другим прослеживаются различия, как, например, при определении принципа невысылки. То же самое наблюдается и относительно прав, которые предоставляются беженцам. Наиболее существенные недостатки Федерального закона «О беженцах» по сравнению с Конвенцией относятся к непоследовательному проведению принципа невысылки, а также к отсутствию социальных гарантий для большей части беженцев.

Согласно ст. 32 Конвенции 1951 г. представляется целесообразным распространение запрета на высылку, который содержится в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О беженцах», на все категории беженцев, включающие в себя лиц, которые обжалуют отказ в рассмотрении ходатайства о признании беженцем, по существу, лиц, которые ожидают принятия решения о предоставлении временного убежища, а также лиц, которые обжалуют отказ в предоставлении временного убежища, а также решение о его утрате или лишении. Данные лица должны находиться в Российской Федерации на законных основаниях.

Таким образом, Федеральный закон «О беженцах» содержит ряд позитивных норм, которые не имеют аналогов в Конвенции 1951 г. К ним относятся процедура рассмотрения обращений о предоставлении убежища, институт временного убежища, а также некоторые дополнительные права для беженцев.

*Национальный исследовательский  
Саратовский государственный универ-  
ситет имени Н. Г. Чернышевского*

*Грачева А. М., аспирант  
E-mail: viksy\_fox@mail.ru  
Тел.: 8-960-354-73-64*

*National Research Saratov State Uni-  
versity named after N. G. Chernyshevski*

*Gracheva A. M., Post-graduate Student  
E-mail: viksy\_fox@mail.ru  
Tel.: 8-960-354-73-64*

УДК 341.98, 347.98

**ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ  
ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВИЛ О СУДЕБНОЙ ЮРИСДИКЦИИ,  
ПРЕДУСМОТРЕННЫХ В КОНВЕНЦИИ О ДОГОВОРЕ  
МЕЖДУНАРОДНОЙ ДОРОЖНОЙ ПЕРЕВОЗКИ ГРУЗОВ**

**А. И. Щукин**

*Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве РФ*

Поступила в редакцию 23 октября 2017 г.

**Аннотация:** статья посвящена анализу положений Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов 1956 г., касающихся компетенции национальных судебных органов по рассмотрению соответствующих споров. На основании толкования норм данного международного договора РФ и исходя из складывающейся судебной практики сделан вывод, что Конвенция устанавливает исключительный характер компетенции суда, определенного в пророгационном соглашении. Российский суд, несмотря на имеющееся соглашение о выборе суда иной страны – участницы Конвенции, не должен отказывать в принятии иска к своему рассмотрению, если выбранный иностранный суд по каким-то причинам решил не рассматривать возникший спор.

**Ключевые слова:** договор международной дорожной перевозки грузов, соглашения о подсудности споров, пророгационное соглашение, международная подсудность.

**Abstract:** the article is devoted to the analysis of the provisions of the Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road, 1956, concerning the competence of national judicial authorities to the correspondent litigation activity. Based on the interpretation of the norms of this international treaty of the Russian Federation and based on appearing court practice, it is concluded that the Convention establishes the exclusive nature of the competence of the court, as defined in the agreement to submit. The Russian court, in spite of the existing agreement on the choice of the court of another country-party to the Convention, must not refuse to accept the claim for its consideration if the chosen foreign court for some reason has decided not to consider the arisen dispute.

**Key words:** contract for international road carriage of goods by road, agreements on the jurisdiction of disputes, agreement to submit, international jurisdiction.

В современных условиях развития внешнеторгового товарооборота транспорт, являясь одной из важнейших отраслей народного хозяйства, играет огромную роль в экономической жизни любой страны. В процессе деятельности транспортные компании вступают в различные правовые отношения с другими хозяйствующими субъектами, а также между собой. Особое значение имеют договорные отношения. Перемещение грузов составляет основное содержание в сфере деятельности транспорта.

Поэтому договор перевозки, как справедливо отмечает Т. Е. Абова, занимает центральное место среди транспортных договоров<sup>1</sup>.

Перевозки грузов и пассажиров осуществляются как во внутреннем, так и в международном сообщении. Ведущая роль в грузовых международных перевозках принадлежит автомобильному транспорту. Условия перевозок в международном сообщении установлены не только внутренними нормативными актами, но и соответствующими международными договорами. К последним относится, в частности, Конвенция о договоре международной дорожной перевозки грузов от 19 мая 1956 г. (далее – Конвенция)<sup>2</sup>. По мнению О. Н. Садикова, эта важная и практически применяемая в России Конвенция не получила в российских юридических кругах необходимой известности и остается недостаточно изученной<sup>3</sup>.

Конвенция призвана унифицировать условия международной дорожной перевозки грузов, включая документы, применяемые для такой перевозки. В сферу действия Конвенции входит любой договор дорожной перевозки грузов транспортными средствами за вознаграждение, если указанные в договоре место принятия груза и место, предназначенное для сдачи груза, находятся в двух разных странах, хотя бы одна из которых является участницей Конвенции, независимо от места жительства и национальности сторон договора.

Немаловажная роль в правильной и четкой организации процесса перевозки принадлежит правовому регулированию ответственности транспортных компаний за утрату, недостачу, порчу и повреждение груза. Отсюда большое значение приобретает вопрос об ответственности за сохранность перевозимых грузов (неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства по перевозке грузов), способе и средствах защиты нарушенных прав, которые дифференцируются на судебные и несудебные.

Нет сомнения в том, указывает Т. Е. Абова, что «иск представляет собой процессуальное средство защиты права. Понятие «иск» неразрывно связано с судебной защитой права, то есть через суд»<sup>4</sup>.

Возможность практического осуществления права на обращение в суд за защитой нарушенных прав и интересов зависит от определенных условий. По спорам, вытекающим из договора международной дорожной

---

<sup>1</sup> См.: Абова Т. Е. Правовое регулирование деятельности транспорта // Избр. труды. Гражданский и арбитражный процесс. Гражданское и хозяйственное право. М., 2007. С. 969.

<sup>2</sup> Союз ССР присоединился к Конвенции в 1983 г. (см.: Указ Президиума ВС Союза ССР от 1 августа 1983 г. № 9763-X // Ведомости ВС СССР. 1983. № 32. Ст. 491).

<sup>3</sup> См.: Садиков О. Н. Ответственность перевозчика при международных автомобильных перевозках грузов. Оценка доказательств по спору // Садиков О. Н. Вопросы гражданского права и международного частного права : избр. труды. М., 2015. С. 654.

<sup>4</sup> Абова Т. Е. Иск – универсальное средство защиты права // Избр. труды... С. 192.

перевозки грузов, предпосылкой права на обращение в суд является соблюдение правил международной подсудности. Нормы международной подсудности призваны определить юрисдикцию государства, судебные органы которого наиболее эффективным образом защитят нарушенные права и законные интересы субъектов соответствующих правоотношений<sup>5</sup>. Вследствие этого проблема выбора надлежащей судебной юрисдикции, правильного определения международной подсудности при реализации права на доступ к суду приобретает особую значимость.

В то же время, как отмечает О. Н. Садиков, при определении того, какая судебная юрисдикция обладает компетенцией на рассмотрение споров, вытекающих из договора международной перевозки груза автомобильным транспортом, возникают известные трудности<sup>6</sup>.

По спорам, возникающим из перевозки, подпадающей под действие Конвенции, истец может обратиться, кроме судов стран – участниц Конвенции, согласованных сторонами, в суд страны, на территории которой: а) ответчик имеет обычное место жительства; б) находится основное коммерческое предприятие ответчика или отделение либо агентство, через посредство которых был заключен договор перевозки; в) находится место принятия груза к перевозке либо место, предназначенное для сдачи груза. Обращение в другие суды не допускается<sup>7</sup>.

Рассмотрим реализацию обозначенных выше норм на конкретных примерах.

Иностранная фирма «Э» (Белоруссия) обратилась в Арбитражный суд Московской области с иском к российской компании «С» о взыскании задолженности, образовавшейся в результате ненадлежащего исполнения обязательства по оплате услуг, оказанных по договору международной перевозки<sup>8</sup>. Решением суда, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда, исковые требования удовлетворены.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, российская компания «С» обжаловала их в суд кассационной инстанции. По мнению заявителя, предъявленный иск не подлежал рассмотрению в российском суде, поскольку спор вытекает из договора перевозки, заключенного между иностранным предприятием «Т» (Республика Польша) и компанией «С». В этом договоре указано, что все споры подлежат разрешению в суде по месту нахождения истца в соответствии с положениями Конвенции. В договорах уступки прав требования между иностранным предприятием «Т» и белорусской фирмой «Э» иная юрисдикция не согласована. Заявитель жалобы также отметил, что в случае уступки прав требования, специальная оговорка о подсудности спора не утрачивает своего

<sup>5</sup> См.: Шукин А. И. Вопросы подсудности в международных договорах с участием России. М., 2015. С. 27–28.

<sup>6</sup> См.: Садиков О. Н. Указ. соч. С. 657.

<sup>7</sup> См.: Международное частное право : учебник / отв. ред. Н. И. Марышева. М., 2004. С. 318.

<sup>8</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 16 сентября 2015 г. по делу № А41-72614/14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

значения без письменного согласия другой стороны основного договора перевозки. Соответственно, возникший спор должен быть рассмотрен в суде по месту нахождения иностранного предприятия «Т», т. е. в Польше, или по месту нахождения иностранной фирмы «Э» – в Белоруссии. Рассмотрение спора по месту нахождения ответчика противоречит ст. 37 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ)<sup>9</sup> о договорной подсудности.

Окружной суд, проанализировав доводы кассационной жалобы, счел, что перед ним поставлен вопрос о проверке подсудности дела Арбитражному суду Московской области, но не о подведомственности возникшего спора арбитражному суду. Здесь, конечно, важно не запутаться в терминологии и сути правовых явлений, поскольку категории «внутренняя подведомственность» и «внутренняя подсудность», хотя и имеют сходные черты с категорией «международная подсудность», говорить об их тождественности нельзя, каждая из них решает разные задачи в судебной сфере. Поэтому если быть точнее, то окружному суду надлежало ответить на вопрос, касающийся международной подсудности, т. е. о компетенции судов конкретного государства (Российской Федерации) по рассмотрению спора с участием иностранных лиц.

Окружной суд при решении указанного вопроса исходил из следующего. Между российской компанией «С» (заказчиком) и иностранным предприятием «Т» (перевозчиком) заключен договор перевозки грузов автомобильным транспортом в международном сообщении (из Германии в Россию). Права кредитора по этому договору были переуступлены белорусской фирме «Э».

Согласно ст. 35 АПК РФ иск предъявляется в арбитражный суд субъекта РФ по месту нахождения или месту жительства ответчика. Подсудность, установленная в ст. 35 и 36 АПК РФ, может быть изменена по соглашению сторон до принятия судом заявления к своему производству (ст. 37 АПК РФ). Соглашение о подсудности спора, заключенное сторонами в установленном законом порядке, обязательно как для сторон, так и для суда.

Между тем ссылка на приведенные положения Кодекса, регламентирующие внутреннюю территориальную подсудность споров между сторонами одной национальной принадлежности, наталкивает на мысль о том, что окружной суд не в полной мере разобрался в сущности международной подсудности. Данный правовой институт урегулирован в иных положениях, а именно в ст. 247–249 АПК РФ. Стоит также отметить, что двусторонние и многосторонние международные договоры РФ могут содержать иные правила, определяющие компетенцию российских судов по делам с участием иностранных лиц, чем правила, предусмотренные в АПК РФ. В таком случае при определении компетентного суда приоритетному применению подлежат нормы международного договора, определяющего положения о подсудности. Это прямо следует из положений

---

<sup>9</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

ч. 3 ст. 3 АПК РФ. Поэтому ссылка окружного суда на нормы о внутренней подсудности в данном случае, по нашему мнению, неуместна.

Что касается судьбы соглашения о подсудности при заключении договора цессии, то здесь окружной суд руководствовался ст. 382, 384 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>10</sup> и исходил из того, что пророгационное соглашение представляет собой одну из составных частей содержания права требования, перешедшего к новому кредитору. Перемена лиц в уже существующем обязательстве не изменяет предусмотренного им условия о договорной подсудности. Следовательно, наличие договора цессии в данном случае не изменяет подсудности спора, вытекающего из отношений, связанных с договором международной перевозки. В самом деле, данный подход можно считать сложившимся в российской судебной практике<sup>11</sup>. Некоторые авторы в юридической литературе не ставят под сомнение правильность такой позиции<sup>12</sup>.

Однако, по нашему мнению, автоматическое распространение условий пророгационного соглашения при цессии по обязательству не всегда позволяет соблюсти необходимый баланс интересов в отношениях между сторонами и, в частности, может усложнить защиту интересов должника (ответчика). Один вопрос, когда стороны в пророгационном соглашении избрали конкретный судебный орган того или иного государства в качестве компетентного рассматривать возникшие и могущие возникнуть между ними споры по данному договору. Другой вопрос – заключение и исполнение пророгационного соглашения, согласно которому споры из правоотношений сторон должны рассматриваться в суде страны той стороны, которая в будущем выступит истцом. Хорошо, если права по договору с такой оговоркой о подсудности споров будут уступлены юридическому лицу, имеющему ту же «национальность», что и правопреемник. Но когда местом инкорпорации или местом нахождения органа управления, т. е. место «домицилия» компании-правопреемника, выступающего в качестве истца, например вместо Республики Беларусь окажется Великобритания, то для должника в России ни о какой взаимной выгоде, которая изначально предполагалась при заключении пророгационного соглашения, не может идти речи. Разница только в размере судебных издержек (не говоря уже о разных сроках рассмотрения дел в судах той или иной страны) ставит российского должника в невыгодное положение. Кстати, в анализируемом деле место «домицилия» сторон договора цессии находилось в разных странах. В данном случае весьма важно гарантировать должнику равную защиту его прав, возможно, путем получения его согласия на осуществление цессии, если исполнение пророгационного соглашения заведомо ставит должника в невыгодное положение.

<sup>10</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>11</sup> См., например: Обзор судебной практики по некоторым вопросам, связанным с рассмотрением арбитражными судами дел с участием иностранных лиц : информационное письмо Президиума ВАС РФ от 9 июля 2013 г. № 158 (п. 5).

<sup>12</sup> См., например: *Мамаев А. А.* Международная судебная юрисдикция по трансграничным гражданским делам. М., 2008. С. 148–149.

Далее окружной суд указал на прописанную в договоре международной перевозки согласованность сторон о стремлении к урегулированию споров и разногласий в случае их возникновения из договора или в связи с ним – путем переговоров или переписки. Если стороны не придут к согласию, то все споры подлежат разрешению в суде (арбитраже) по месту нахождения истца в соответствии с положениями Конвенции.

Вместе с тем окружной суд обратил внимание на то, что определением Экономического суда г. Минска исковое заявление белорусской фирмы «Э» к российской компании «С» возвращено истцу, поскольку содержащееся в договоре международной перевозки соглашение о подсудности вытекающих из него споров распространяется только на лиц, непосредственно являющихся сторонами этого договора. По мнению иностранного суда, пророгационное соглашение, являясь по своей правовой природе процессуальным, не может распространяться на отношения лиц, не участвующих в нем, и не может быть предметом цессии, равно как не может распространять свое действие на правопреемников – участников такого соглашения (в материально-правовом смысле), соглашение о подсудности действует только непосредственно в отношении стороны договора. Как видим, по вопросу судьбы соглашения о подсудности при правопреемстве иностранный суд придерживается иной точки зрения, чем российский.

Учитывая судебный акт иностранного суда, окружной суд согласился с выводом нижестоящего суда о том, что прекращение производства по делу по мотиву некомпетентности российского суда лишило бы иностранную фирму «Э» права на судебную защиту.

Относительно довода кассационной жалобы о компетенции судов Республики Польша с учетом места нахождения первоначального кредитора – иностранного предприятия «Т», то он также был признан несостоятельным ввиду следующего. По мнению окружного суда, согласно буквальному прочтению договора международной перевозки стороны определили не конкретный компетентный суд по месту нахождения одной из сторон договора, а по месту нахождения истца, т. е. привязав место разрешения спора к процессуальному положению стороны спора. Поскольку спор касался исполнения обязательств, право требования которых перешло к новому кредитору после уступки прав, цессия произведена до обращения с иском в суд, истцом по делу в отношении такого требования с момента подачи иска полноправно выступает цессионарий (новый кредитор). Процессуальное положение истца лицо приобретает с момента принятия дела к производству суда. Против этого трудно что-либо возразить.

Рассматриваемый казус, правда, затрагивает еще один весьма актуальный в настоящее время вопрос о круге подлежащих признанию и исполнению в России актов иностранных судов, который, несомненно, требует отдельного рассмотрения. В данном случае отметим лишь то, что российский суд принял во внимание судебный акт иностранного суда, который по общему правилу не подлежит признанию на территории Рос-

сийской Федерации. Признание и обязательность исполнения на территории Российской Федерации судебных актов, принятых иностранными судами, определяются международным договором РФ, федеральным законом (ч. 4 ст. 16 АПК РФ). В ч. 1 ст. 245.1 АПК РФ речь идет о признании только иностранных судебных решений по существу спора. В силу действующих международных договоров РФ определение иностранного суда о возвращении искового заявления не входит в круг подлежащих признанию судебных постановлений. Соответственно такой судебный акт не имеет юридических последствий за пределами того государства, где он вынесен, не имеет юридической силы и не обязателен для органов государственной власти другого государства.

Несмотря на указанное обстоятельство, считаем, что российский суд принял верное решение. В соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Этому конституционному положению корреспондирует норма ч. 2 ст. 254 АПК РФ, согласно которой иностранные лица имеют право обращаться в арбитражные суды в Российской Федерации для защиты своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. В ином случае из-за отказа в рассмотрении дела как иностранным, так и российским судом белорусская фирма «Э» была бы лишена права на судебную защиту, гарантированного законом. Очевидно, что, ставя под сомнение компетенцию Арбитражного суда Московской области, российская компания «С» (ответчик) не столько отстаивала свое право на «удобный суд», сколько пыталась затянуть рассмотрение спора по существу.

Другой вопрос, который возник на практике : допускают ли положения п. 1 ст. 31 Конвенции возможность определения судебной юрисдикции по выбору истца при наличии пророгационного соглашения. Иными словами, речь идет о наличии (отсутствии) приоритета такого соглашения над иными альтернативными вариантами международной подсудности, предусмотренными в Конвенции, например определение подсудности исходя из привязки к месту отгрузки груза. Рассмотрим данный вопрос на конкретном примере из судебной практики.

Российская фирма «Л» обратилась в Арбитражный суд Белгородской области с иском к иностранному предприятию «Э» о взыскании задолженности по договору международной перевозки груза. Суд первой инстанции, с которым согласился апелляционный суд, производство по делу прекратил<sup>13</sup>. В ходе рассмотрения дела суды установили, что между российской компанией «Т» (перевозчиком) и иностранным предприятием «Э» (экспедитором) был заключен договор об организации автомобильных перевозок грузов в международном и внутривнутриреспубликанском сообщении, предметом которого является порядок взаимоотношений,

---

<sup>13</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 30 января 2015 г. по делу № А08-1988/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

возникающих между экспедитором и перевозчиком при планировании, осуществлении и расчетах за автомобильные перевозки грузов. В договоре предусмотрено, что при его исполнении стороны руководствуются в том числе Конвенцией.

Во исполнение заключенного договора иностранное предприятие «Э» (ответчик) поручила российской компании «Т» организацию перевозки груза из Германии в Россию (г. Белгород). В последующем компания «Т» уступила свои права-требования по договору международной перевозки к иностранному предприятию «Э» российской фирме «Л».

Поскольку иностранное предприятие «Э» принятое на себя обязательства по оплате оказанных услуг по организации международной перевозки не исполнило надлежащим образом, российская фирма «Л» как правопреемник по договору обратилась за судебной защитой своих нарушенных прав. В обоснование компетенции российского суда рассматривать возникший спор фирма «Л» сослалась на подп. «б» п. 1 ст. 31 Конвенции.

Окружной суд, пересмотрев по жалобе российской фирмы «Л» принятые по делу судебные акты, оставил их без изменения, приведя следующие аргументы.

Действительно, в силу названной правовой нормы истец по любым спорам, возникающим по поводу перевозок, производимых в соответствии с Конвенцией, может обращаться помимо компетентных судов стран, участвующих в данном международном акте, указанных с общего согласия сторонами, к суду страны, на территории которой находится место принятия груза к перевозке или место доставки, и может обратиться только к этим судам. Приведенная норма Конвенции, по мнению окружного суда, является диспозитивной, поскольку предусматривает самостоятельность лиц, позволяя им урегулировать отношения по собственному усмотрению.

Вместе с тем в заключенном сторонами договоре об организации перевозок грузов имеется соглашение о рассмотрении всех споров в Хозяйственном суде г. Минска. Возможность заключения такого соглашения, как указал окружной суд, предусмотрена в российском законодательстве (ст. 249 АПК РФ) и законодательстве Республики Беларусь (ст. 237 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь).

Окружной суд в обоснование последствий заключения пророгационного соглашения сослался также на Соглашение о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, от 20 марта 1992 г.<sup>14</sup> и Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 7 октября 2012 г. (далее – Кишиневская конвенция). Поскольку, по нашему мнению, какая-либо необходимость в этом отсутствовала, то ни один из этих международных актов не подлежал применению. Тем более, что Кишиневская

---

<sup>14</sup> Россия ратифицировала данный документ постановлением ВС РФ от 9 октября 1992 г. № 3620-1 // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1992. № 44. Ст. 2472.

конвенция не ратифицирована Российской Федерацией. В основе спора лежали отношения по международной дорожной перевозке грузов, следовательно, к отношениям сторон подлежала применению Конвенция. В данном случае нормы одного международного договора (Конвенции), носящие специальный характер и поэтому подлежащие приоритетному применению, не могут быть компенсированы нормами другого договора, носящими общий характер. В части, не урегулированной нормами Конвенции, при определении компетенции российского суда и последствий ее отсутствия подлежали применению соответствующие нормы АПК РФ. Таким образом, достаточно было ссылки на положение п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ.

Примечательно, что окружной суд не принял во внимание ссылку заявителя жалобы на судебный акт по другому делу, в котором положения ст. 31 Конвенции истолкованы в ином значении, что в рамках данного спора. Фабула другого дела и позиция по нему апелляционного суда сводятся к следующему<sup>15</sup>.

Российская компания обратилась в Арбитражный суд Московской области с исковым заявлением к немецкой фирме о взыскании денежного долга, которое было возвращено судом, поскольку между сторонами договора международной перевозки достигнуто соглашение о том, что все вытекающие из него споры и разногласия подлежат рассмотрению в суде по месту нахождения ответчика (Германия). Однако апелляционный суд счел данный вывод ошибочным по следующим основаниям. В договоре стороны предусмотрели, что его условия, в том числе ответственность немецкой фирмы (исполнителя), регулируются Конвенцией, согласно которой по спорам, возникающим из договоров перевозки, которые регулируются данным международным актом, истец может обращаться помимо компетентных судов государств-участников, указанных сторонами в соглашении, также и к суду того государства, на территории которого находится место доставки груза (ст. 31). Таким образом, Конвенцией, по мнению апелляционного суда, истцу предоставлено право выбора между судом, указанным в пророгационном соглашении, и судом государства, на территории которого находится место доставки груза. Из счетов-фактур, грузовой квитанции следует, что местом доставки груза является Московская область (Россия). Следовательно, реализовав право выбора между несколькими юрисдикциями (видами международной подсудности), истец, как указал апелляционный суд, вправе был обратиться в российский суд<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> См.: Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 16 ноября 2011 г. по делу № А41-34323/11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Важно, что вынесенное по данному делу решение Арбитражного суда Московской области от 9 июня 2012 г. впоследствии было признано Земельным судом г. Аугсбурга (Федеративная Республика Германия) и приведено в исполнение (см.: Решение от 9 июля 2013 г. по делу № 081 О 3956/12. URL: <http://www.cisarbitration.com/wp-content/uploads/2013/10/LG-A-decision.pdf> (дата обращения: 19.10.2017).

Однако окружной суд интерпретировал положение Конвенции в ином смысле. По его мнению, данный документ устанавливает исключительный характер компетенции суда для рассмотрения спора, определенного сторонами в пророгационном соглашении. Иными словами, презюмируется, что никакой иной суд, кроме согласованного сторонами в соглашении о подсудности, не вправе признавать себя компетентным рассматривать возникший спор.

Судья Верховного Суда РФ согласилась с выводами окружного суда, отказав в передаче жалобы российской фирмы «Э» для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ<sup>17</sup>.

Схожая позиция изложена в недавно принятом постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2017 г. № 23 «О рассмотрении арбитражными судами дел по экономическим спорам, возникающим из отношений, осложненных иностранным элементом». В п. 17 данного документа разъяснено: если иное не предусмотрено правилами об исключительной компетенции, при наличии пророгационного соглашения и международного договора, устанавливающего правила определения компетенции, применяются положения пророгационного соглашения. Здесь же указано: компетентный суд определяется по усмотрению истца в соответствии с Конвенцией при отсутствии пророгационного соглашения сторон.

Если обратиться к Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (далее – Венская конвенция)<sup>18</sup>, то в ней указано: договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора (п. 1 ст. 31). При этом значимо, что толкование международного договора по смыслу ст. 32 Венской конвенции не должно приводить к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными. Исходя из этого представляется, что рассмотрение пророгационного соглашения, о котором идет речь в п. 1 ст. 31 Конвенции, как равнозначной альтернативы в выборе подсудности по усмотрению истца ведет к неразумному выводу о том, что двустороннее соглашение сторон о компетентном суде может быть впоследствии преодолено произвольным односторонним усмотрением и выбором истца. В связи с этим позиция, которую занял окружной суд в рассмотренном деле, видится вполне обоснованной.

Таким образом, мы пришли к следующим выводам. Иск по спору, возникшему по поводу международной дорожной перевозки грузов, осуществляемой в соответствии с Конвенцией, может быть предъявлен в компетентный суд стран – участниц данного международного договора, указанный в пророгационном соглашении. Только при отсутствии тако-

---

<sup>17</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 1 апреля 2015 г. № 310-ЭС15-2671. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Ведомости ВС Союза ССР. 1986. № 37. Ст. 772.

го соглашения возможно подать иск по усмотрению истца в суд страны, где находятся, например, обычное местожительство ответчика или место принятия (доставки) перевозимого груза.

Российский суд, несмотря на имеющееся соглашение о выборе суда иной страны – участницы Конвенции, не должен отказывать в принятии к своему рассмотрению возникшего спора, если выбранный иностранный суд по каким-то причинам решил не проводить слушание дела, в частности, по мотиву недействительности заключенного пророгационного соглашения. В случае отказа российского суда в рассмотрении иска истец может быть лишен права на судебную защиту, гарантированного законом.

Автоматическое распространение условий пророгационного соглашения при цессии по договору международной перевозки не всегда позволяет соблюсти необходимый баланс интересов в отношениях между сторонами и порой может усложнить защиту интересов должника (ответчика). Поэтому весьма важно гарантировать должнику равную защиту его прав, возможно, путем получения его согласия на осуществление цессии, если исполнение пророгационного соглашения заведомо ставит должника в невыгодное положение.

*Институт законодательства и  
сравнительного правоведения при Пра-  
вительстве РФ*

*Щукин А. И., ведущий научный со-  
трудник отдела международного част-  
ного права, кандидат юридических наук,  
старший преподаватель Университета  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

*E-mail: ashukin14@yandex.ru*

*Institute of Legislation and Comparative  
Law under the Government of the Russian  
Federation*

*Shchukin A. I., Leading Researcher of  
the International Private Law Department,  
Candidate of Legal Sciences, Senior Lectu-  
rer of the Kutafin Moscow State Law Uni-  
versity*

*E-mail: ashukin14@yandex.ru*

ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА ВГУ  
(К 85-ЛЕТНЕМУ ЮБИЛЕЮ  
ВЯЧЕСЛАВА ИВАНОВИЧА БАТИЩЕВА)



8 декабря 2017 г. исполнилось 85 лет со дня рождения доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Вячеслава Ивановича Батищева, без одного года 20 лет трудившегося на юридическом факультете Воронежского государственного университета. Его имя навсегда вписано в летопись факультета.

*Вехи биографии В. И. Батищева<sup>1</sup>*

Вячеслав Иванович Батищев родился в 1932 г. в Воронеже в многодетной семье. Его отец – Иван Федорович – продолжительное время работал судьей, мать – Мария Карповна – была домохозяйкой. В связи с переводами отца по службе семья в разные годы проживала в Липецкой и Волгоградской областях.

В 1951 г. В. И. Батищев окончил 10 классов в г. Калаче-на-Дону и после окончания школы, избрав для начала своего профессионального становления военную стезю, поступил в Ростовское военно-дорожное училище, которое успешно закончил в 1954 г.

После окончания военно-дорожного училища проходил службу в воинской части в должности командира взвода. В 1956 г., когда во времена хрущевской «оттепели» было проведено масштабное сокращение личного состава Вооруженных сил СССР, В. И. Батищев был уволен из армии. В том же году, переехав в Воронеж, поступил учиться в филиал Всесоюзного юридического заочного института. Студент Батищев совмещал учебу с работой в должности заведующего гаражом на заводе кузнечно-прессового оборудования имени М. И. Калинина, одном из старейших предприятий г. Воронежа.

По окончании первого курса учебы в Воронежском филиале ВЮЗИ в 1957 г. В. И. Батищев перевелся учиться на юридический факультет Ростовского государственного университета, обучение на котором успешно завершил в 1961 г. После окончания учебы он был направлен в прокуратуру Воронежской области. В органах прокуратуры служил в должностях стажера, следователя прокуратур Коминтерновского, Эртильского и Ле-

---

<sup>1</sup> Источники: Личное дело В. И. Батищева в архиве Воронежского государственного университета; фото В. И. Батищева, размещенное на сайте Конгресса криминалистов.

вобережного районов. С октября 1963 г. служил старшим следователем областной прокуратуры.

Член КПСС с 1958 г. В январе 1965 г. В. И. Батищев был назначен инструктором Воронежского городского комитета КПСС. В декабре 1969 г. по решению бюро Воронежского областного комитета КПСС направлен в органы внутренних дел. В Управлении внутренних дел Воронежского облисполкома трудился в должностях заместителя начальника, начальника следственного отдела, начальника следственного управления. Во время службы в следственных органах В. И. Батищев принимал активное участие в общественной жизни, являлся заместителем секретаря парткома УВД Воронежского облисполкома, председателем группы народного контроля. В партийно-служебной характеристике от 21 августа 1986 г. были отмечены такие профессиональные и личные черты В. И. Батищева, как прочная теоретическая подготовка, хорошие организаторские способности, настойчивость, трудолюбие, умелая работа с подчиненными. Еще во время службы в следственных органах В. И. Батищев активно включился в научную работу. В сфере его научных интересов – проблематика расследования уголовных дел о замаскированных хищениях социалистической собственности в крупных и особо крупных размерах, расследование групповых преступлений. В декабре 1979 г. решением Совета при Всесоюзном НИИ МВД СССР ему была присуждена ученая степень кандидата юридических наук (научный руководитель – профессор Карнеева Лидия Михайловна).

В 1986 г. в звании полковника В. И. Батищев уволился со службы в органах внутренних дел по выслуге лет; в этом же году он был принят на преподавательскую работу на юридический факультет Воронежского государственного университета, где трудился до конца своих дней сначала преподавателем кафедры уголовного права и криминалистики, после разделения которой на две – кафедру уголовного права и кафедру криминалистики и правовой информатики – остался работать на последней в должности старшего преподавателя, затем профессора кафедры криминалистики (название кафедры с 2000 г.).

В 1994 г. в Воронежском государственном университете В. И. Батищев защитил докторскую диссертацию на тему «Расследование неоднократных преступлений отдельных лиц и постоянных групп (процессуальные и криминалистические основы)», в 1997 г. ему было присуждено ученое звание профессора.

Имея за плечами колоссальный опыт практической работы, будучи одним из ведущих лекторов-криминалистов на факультете, В. И. Батищев много сил и времени посвящал педагогической работе, имел большую аудиторную нагрузку, подготовил спецкурс «Розыск, дознание, следствие» и вел эти занятия у студентов выпускного курса.

Профессор В. И. Батищев входил в состав диссертационного совета, действовавшего на юридическом факультете ВГУ, представляя в нем специальность 12.00.09. Каждый год выпускники факультета поступали в аспирантуру к В. И. Батищеву. Под его научным руководством защи-

тили кандидатские диссертации М. А. Асташов (доцент кафедры судебной экспертизы и криминалистики Центрального филиала Российского государственного университета правосудия), А. Г. Музейбов (доктор юридических наук, полковник полиции, главный научный сотрудник ВНИИ МВД РФ), С. Н. Хорунжий (секретарь Избирательной комиссии Воронежской области), И. И. Ульвачева (заведующая кафедрой гражданско-трудовых дисциплин Воронежского института (филиала) Московского гуманитарно-экономического университета) и др.

В. И. Батищев опубликовал более сорока научных трудов, из них три монографии<sup>2</sup>. В своих работах ученый обращался к уголовно-процессуальным, криминалистическим и оперативно-розыскным вопросам. Труды профессора отличала яркая практико-ориентированная составляющая, в них были даны рекомендации, направленные на совершенствование работы следствия и прокуратуры.

Вячеслав Иванович Батищев ушел из жизни после тяжелой продолжительной болезни 28 августа 2005 г. Его жизнь продолжилась в двух сыновьях и внуках.

Мое знакомство с профессором В. И. Батищевым состоялось в 1998 г., через год после того, как я закончила обучение на юридическом факультете ВГУ. В тот период я работала в реальном секторе экономики по специальности, но всё больше крепло желание заниматься научной деятельностью. Я мечтала поступить в аспирантуру. Однажды, случайно проходя мимо университета, я зашла в корпус юридического факультета и увидела спускающегося по лестнице профессора В. И. Батищева. Какая-то неведомая сила увлекла меня вслед за ним, я поздоровалась с профессором и сказала, что я хочу учиться в аспирантуре. Я спросила у профессора о том, есть ли такая возможность. Этот первый разговор был совсем коротким. Вячеслав Иванович сказал мне очень просто, по-отечески, что если я действительно хочу учиться, то у него как раз есть место в заочной аспирантуре. Так я поступила в аспирантуру на кафедру криминалистики, годы учебы в которой всегда вспоминаю с большим теплом и благодарностью. В то время кафедрой криминалистики руководил профессор Олег Яковлевич Баев, под началом которого на кафедре царилла добрая, деловая и творческая атмосфера. Невозможно забыть очень внимательное отношение профессоров О. Я. Баева и В. И. Батищева ко всем без исключения студентам и аспирантам, ни разу ни один вопрос, обращенный к профессорам, не был оставлен без ответа, в общении ощущалось неподдельное внимание к обучающимся. На кафедру криминалистики всегда хотелось приходить, радостно было находиться в университетской среде. Доброта и участие профессоров были безграничны. Олег

---

<sup>2</sup> См.: *Батищев В. И.* Обеспечение эффективного расследования преступлений группировкой и соединением уголовных дел. Воронеж, 1990 ; *Его же.* Раскрытие и расследование преступлений, совершенных одними и теми же лицами. Воронеж, 1992 ; *Его же.* Постоянная преступная группа. Воронеж, 1994.

Яковлевич Баев разрешил всем аспирантам пользоваться кафедральными компьютерами для набора текста диссертации в любое время, когда им будет удобно и столько, сколько потребуется. Помню, когда Вячеслав Иванович Батищев узнал, что один из аспирантов в больнице, а родители его в другом городе, то попросил передать молодому человеку какую-то сумму денег, чтобы он мог купить себе фрукты и что-нибудь из питания и быстрее выздоравливал.

В 2000 г. мое обучение в аспирантуре на кафедре криминалистики было завершено защитой кандидатской диссертации по специальности 12.00.09 на тему «Выделение уголовных дел как средство обеспечения неотвратимости ответственности при расследовании преступлений» в диссертационном совете юридического факультета ВГУ. Я безмерно благодарна моему научному руководителю профессору В. И. Батищеву, заведующему кафедрой профессору О. Я. Баеву, сотрудникам кафедры криминалистики за годы учебы в аспирантуре, за путевку в научную жизнь, за полученные знания.

В. И. Батищев всегда интересовался тем, как складывается жизнь у его учеников после учебы, был очень внимательным и чутким человеком. Вспоминается его ободряющее «ну, бывай» вместо «до свидания»...

*Е. В. Сазонникова,  
доктор юридических наук, доцент кафедры  
конституционного и муниципального права  
Воронежского государственного университета*

## 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 ОПUBLIKOBАНИЯ

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 – 14<sup>th</sup>; 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. 2017. № 4 (31)**

Номер подписан в печать 20.12.2017

Дата выхода в свет 29.12.2017

Ведущий редактор *Н. Н. Масленникова*  
Электронная верстка *Е. Н. Попуга*

Формат 70×100/16.

Уч.-изд. л. 00,0. Усл. п. л. 00,0. Тираж 300 экз. Заказ 703.

Издательский дом ВГУ

394018 Воронеж, пл. Ленина, 10

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