

# Вестник Воронежского государственного университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ



СЕРИЯ: ПРАВО

Издается с 2006 г.

Выходит 4 раза в год

1(36) — 2019

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

Журнал публикует основные результаты научно-исследовательской и научно-практической деятельности по отрасли науки – Юридические науки (Группа специальностей – 12.00.00 Юридические науки; научные специальности: 12.00.01 Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; 12.00.02 Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право; 12.00.03 Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право; 12.00.04 Финансовое право; налоговое право; бюджетное право; 12.00.05 Трудовое право; право социального обеспечения; 12.00.08 Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право; 12.00.09 Уголовный процесс; 12.00.10 Международное право; европейское право; 12.00.11 Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность; 12.00.12 Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность; 12.00.13 Информационное право; 12.00.14 Административное право; административный процесс; 12.00.15 Гражданский процесс; арбитражный процесс).

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.; *О. А. Козадеров*, д-р хим. наук, доц. Координатор –  
*Н. М. Близняков*, канд. физ.-мат. наук, доц. Члены совета: *В. Г. Артюхов*, д-р биол. наук,  
проф.; *В. Н. Глазев*, 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.; *А. А. Сирота*, д-р техн. наук, проф.; *Ю. Н. Старилов*, д-р юрид. наук, проф.;  
*В. В. Тулупов*, д-р филол. наук, проф.; *В. И. Федотов*, д-р геогр. наук, проф.;  
*А. И. Шашкин*, д-р физ.-мат. наук, проф.

**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ:**

Главный редактор – *Ю. Н. Старилов*, д-р юрид. наук, проф. Заместители главного редактора –  
*О. С. Рогачёва*, д-р юрид. наук, доц.; *Ю. Б. Носова*, канд. юрид. наук, доц. Ответственный се-  
кретарь – *О. Н. Шеменёва*, канд. юрид. наук, доц. Члены редколлегии: *А. И. Абдуллин*,  
д-р юрид. наук, проф. (Казанский (Приволжский) федеральный университет); *Ю. В. Агиба-  
лов*, канд. экон. наук, доц. (РАНХиГС при Президенте РФ, Воронежский филиал); *М. О. Баев*,  
д-р юрид. наук, проф.; *О. Ю. Бакаева*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государственная  
юридическая академия); *О. В. Баулин*, д-р юрид. наук, проф.; *К. Беше-Головко*, доктор права  
(Университет Монпелье, Франция), доц. (Европейский Гуманитарный Университет в г. Виль-  
нюсе, Литва); *П. Н. Бирюков*, д-р юрид. наук, проф.; *Т. М. Бялкина*, д-р юрид. наук, проф.;  
*А. Н. Вылегжанин*, д-р юрид. наук, проф. (Московский государственный институт между-  
народных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федера-  
ции); *Й. Денте*, доктор права, международный эксперт GIZ (г. Эшборн, Германия); *Д. В. Зо-  
тов*, канд. юрид. наук, доц.; *Т. Д. Зражевская*, д-р юрид. наук, проф., Уполномоченный по  
правам человека в Воронежской области; *С. Д. Князев*, д-р юрид. наук, проф. (Конституци-  
онный Суд, г. Санкт-Петербург); *С. Кодама*, доктор права, проф. (Университет Мизэ, Япо-  
ния); *Н. А. Лопашенко*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государственная юридическая  
академия); *Е. Б. Лупарев*, д-р юрид. наук, проф. (Кубанский государственный университет);  
*Н. Л. Лютов*, д-р юрид. наук, доц. (Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)); *А. В. Малько*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовский филиал Ин-  
ститута государства и права РАН); *С. П. Матвеев*, д-р юрид. наук, проф. (Воронежский институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации); *В. А. Мецераков*, д-р юрид. наук,  
проф., заместитель председателя Избирательной комиссии Воронежской области; *Е. И. Носы-  
рева*, д-р юрид. наук, проф.; *К. К. Панько*, д-р юрид. наук, проф.; *С. В. Передерин*, д-р юрид.  
наук, проф.; *Р. А. Подопригора*, д-р юрид. наук, проф. (Каспийский университет, г. Алматы,  
Республика Казахстан); *М. В. Сенцова (Карасёва)*, д-р юрид. наук, проф.; *Ю. В. Сороки-  
на*, д-р юрид. наук, проф.; *В. В. Трухачёв*, д-р юрид. наук, проф.; *Л. В. Туманова*, д-р юрид.  
наук, проф. (ТвГУ, г. Тверь); *Н. А. Шишкин*, прокурор Воронежской области, канд. юрид. наук;  
*Л. Этель*, д-р юрид. наук, проф., ректор Университета в г. Белосток (Польша)

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

Адрес редакционной коллегии: 394018 Воронеж, Университетская пл., 1,  
Воронежский государственный университет.  
Редакция журнала «Вестник ВГУ. Серия: Право».  
E-mail: [vestnik\\_pravo@law.vsu.ru](mailto:vestnik_pravo@law.vsu.ru)  
Тел./факс: 8 (473) 255-07-19

---

PROCEEDINGS OF VORONEZH STATE UNIVERSITY  
SERIES: LAW

Founders:

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.; *O. A. Kozaderov*, dr of chemical sciences, associ-  
ate prof. Coordinator – *N. M. Bliznyakov*, cand. of physical and mathematical sciences, associate  
prof. Members of editorial board: *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.; *A. A. Sirota*, dr of technical 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, associate prof.; *Yu. B. Nosova*, cand. of legal sciences, associate prof. Executive  
secretary – *O. N. Shemeneva*, cand. of legal sciences, associate prof. Members of editorial committee:  
*A. I. Abdullin*, dr of legal sciences, prof. (Kazan (Privolzhsky) Federal University); *Yu. V. Agibalov*, cand.  
of economic sciences, associate prof. (Voronezh branch of RANEPa); *M. O. Baev*, dr of legal sciences,  
prof.; *O. Yu. Bakaeva*, dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy); *O. V. Baulin*, dr of legal  
sciences, prof.; *K. Beshe-Golovko*, dr of law (Montpellier University, France), associate prof. (Europe-  
an Humanities University, Vilnius, Lithuania); *P. N. Birukov*, dr of legal sciences, prof.; *T. M. Byal-  
kina*, dr of legal sciences, prof.; *A. N. Vylegzhanin*, dr of legal sciences, prof. (Moscow State Institute  
of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation);  
*J. Deppe*, dr of law, international expert GIZ (Eshborn, Germany); *D. V. Zotov*, cand. of legal sciences,  
associate prof.; *T. D. Zrazhevskaya*, dr of legal sciences, prof., Commissioner for Human Rights in the  
Voronezh Region; *S. D. Knyazev*, dr of legal sciences, prof. (Constitutional Court, St. Petersburg);  
*S. Kodama*, dr of law, prof. (University Mie, Japan); *N. A. Lopashenko*, dr of legal sciences, prof. (Sara-  
tov State Law Academy); *E. B. Luparev*, dr of legal sciences, prof. (Kuban State University); *N. L. Lyu-  
tov*, dr of legal sciences, associate prof. (Moscow State Law University named after O.E. Kuta-  
fin (MSUA)); *A. V. Malko*, dr of legal sciences, prof. (Saratov branch of Institute of State and Law  
Russian Academy of Sciences); *S. P. Matveev*, dr of legal sciences, prof. (Voronezh Institute of the Mi-  
nistry of Internal Affairs of the Russian Federation); *V. A. Meshcheryakov*, dr of legal sciences, prof.  
Deputy Chairman of the Electoral Commission of the Voronezh Region; *E. I. Nosyreva*, dr of legal sci-  
ences, prof.; *K. K. Panko*, dr of legal sciences, prof.; *S. V. Perederin*, dr of legal sciences, prof.; *R. A. Podo-  
prigora*, dr of legal sciences, 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. Shishkin*, Voronezh Region Public Prosecutor, cand. of legal sciences; *L. Etel*, dr of legal sci-  
ences, prof., rektor of the University in Bialystok (Poland)

---

3

---

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

Editorial committee address: 394018, 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, 2019  
© Desing, original-model. Publishing house of the  
Voronezh State University, 2019

## СОДЕРЖАНИЕ

### 100-ЛЕТ ЮРИДИЧЕСКОМУ ФАКУЛЬТЕТУ ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

*Сазонникова Е. В., Михайлов В. А.* По страницам истории юридического факультета ВГУ .....8

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

*Нурмагамбетов Р. Г.* Понятие и признаки конституционного регулирования общественных отношений на современном этапе развития государства ..... 21

*Остапец О. Г.* Специфика правовой регламентации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в современной России ..... 30

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*Цуканова Е. Ю.* Значение юридических фактов в системе правового регулирования ..... 39

*Пешихонов Д. А.* Специфика регулирования общественных отношений депоощрительными нормами права ..... 52

*Щербakov М. Г.* О квазирегуляторах и квазирежимах ..... 58

*Поздышев Р. С.* Классификационная характеристика длящегося правонарушения ..... 67

*Соборнов П. Е.* Воспоминания Александра Даниловича Шумахера как источник по истории МВД Российской империи 1840 – начала 1860-х годов.... 76

### ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

*Поротикова О. А.* Не всё то обязательство, что так называют ..... 85

*Чекмарева А. В.* Законодательное регулирование примирительных процедур в Российской Федерации: опыт правоприменения и новый этап развития ..... 96

4 *Банников Р. Ю.* О соотношении медиации и неюрисдикционных форм досудебного порядка урегулирования споров ..... 103

*Фильченко И. Г.* О некоторых особенностях распределения бремени доказывания при оспаривании экстраординарных сделок ..... 111

*Шаипова С. А.* Применение доктрин зарубежного корпоративного права в российской судебной практике ..... 116

*Звягина Н. С.* Роль суда в минимизации процессуальных рисков по гражданскому делу ..... 124

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

*Панкова О. В.* Административное правосудие и административная юстиция в контексте соотношения с правосудием по делам об административных правонарушениях и административной юрисдикцией ..... 135

<i>Старилов М. Ю.</i> «Взгляд» судей на институт мер предварительной защиты в административном судопроизводстве: опыт действия КАС РФ .....	140
<i>Тимошинова С. Б.</i> Содержание и процессуальное значение стадии подготовки к судебному разбирательству по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти, их должностных лиц и организаций, наделенных публичными полномочиями .....	150
<i>Ловачева Н. Н.</i> Система управления гражданской службой Российской Федерации .....	159

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

<i>Панова И. В., Ивлиева И. А.</i> Подведомственность арбитражных судов по делам об административной ответственности: анализ судебной практики.....	173
<i>Овчарова Е. В.</i> Административный процесс как процессуальная система (целостная и многогранная) применения административного принуждения за нарушение налогового законодательства: актуальные проблемы правового регулирования и правоприменения.....	189
<i>Юнусов В. В.</i> Совершенствование механизма изменения размера административного штрафа в Российской Федерации.....	200
<i>Антипов Е. Г.</i> О некоторых вопросах исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в области пожарной безопасности с назначенным наказанием в виде штрафа: проблемы и пути их решения.....	207
<i>Рыжков Д. Н.</i> Использование риск-ориентированного подхода при применении административного наказания в виде административного приостановления деятельности .....	218

## ТРУДОВОЕ ПРАВО

<i>Передерин С. В.</i> Законодательство о дисциплинарной ответственности: состояние и тенденции развития.....	224
<i>Филипцова Н. А.</i> Некоторые вопросы действия коллективного договора во времени, пространстве и по кругу лиц.....	240
<i>Сенных Л. Н.</i> Перспективы развития пенсионного законодательства .....	249

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

<i>Огнерубов Н. А.</i> Цель наказания в контексте критериев дифференциации уголовной ответственности.....	258
<i>Мутасова М. А.</i> Особенности закрепления принципа справедливости в уголовном законодательстве Российской Федерации и некоторых зарубежных стран.....	266
<i>Стояновский М. В.</i> Криминалистическая превенция (методологические начала и прикладные аспекты).....	275

## МЕЖДУНАРОДНОЕ И ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

<i>Джахангирова Т. Э.</i> Причины возникновения и развития проблемы вынужденного переселения .....	283
--	-----

### Информация

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования.....	295
--	-----



SERIES: LAW  
FIRST PUBLISHED IN 2006  
Published quarterly

---

Series: Law. 2019. № 1 (36). January–March

---

## CONTENTS

### 100-ЛЕТ ЮРИДИЧЕСКОМУ ФАКУЛЬТЕТУ ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

*Sazonnikova E. V., Mikhailov V. A.* On the pages of the history of the legal faculty of VSU.....8

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

*Nurmagambetov R. G.* Concept and signs of constitutional adjusting of public relations on the modern stage of development of the state..... 21

*Ostapets O. G.* Specifics of legal regulation of interaction between public authorities and local self-government in modern Russia ..... 30

### THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

*Tsukanova E. Yu.* The value of legal facts in the system of legal regulation ..... 39

*Peshkhonov D. A.* Specifics of regulation of public relations by the rules of law abolishing the previously appointed promotion ..... 52

*Shcherbakov M. G.* On the question of quasiregulators and quasi-regimes..... 58

*Pozdyshev R. S.* Classification characteristic of continuing offence ..... 67

*Sobornov P. E.* Alexander Danilovich Schumacher's memoirs as the source on the stories of the ministry of affairs of the Russian Empire 1840 – beginnings of the 1860th years ..... 76

---

6

### CIVIL LAW. CIVIL PROCESS. ARBITRATION PROCESS

*Porotikova O. A.* Not all that obligation that is called so ..... 85

*Chekmareva A. V.* Legislative regulation of conciliation procedures in the Russian Federation: law enforcement experience and a new stage of development ..... 96

*Bannikov R. Yu.* A ratio of mediation and not jurisdictional forms of a pre-judicial order of dis-putes settlement ..... 103

*Filchenko I. G.* On some peculiarities of sharing the burden of proof for extraordinary transactions invalidation matters..... 111

*Shaipova S. A.* The application of foreign legal doctrines of corporate law in russian court practice..... 116

*Zviagina N. S.* The role of the court in minimizing procedural risks in a civil case... 124

## ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEEDINGS

<i>Pankova O. V.</i> Administrative proceedings and administrative justice in context relations with justice in cases of administrative offenses and administrative jurisdiction.....	135
<i>Starilov M. Yu.</i> «View» of judges of institute of measures of preliminary protection in administrative legal proceedings: experience of operation of the Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation .....	140
<i>Timoshinova S. B.</i> Essence and procedural value of preparation for trial of administrative cases contesting decisions, actions (inactions) of public authorities, their officials and organizations endowed with public authority .....	150
<i>Lovacheva N. N.</i> Management system of civil service in Russia .....	159

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

<i>Panova I. V., Ivlieva I. A.</i> Jurisdiction of arbitration courts in cases of administrative responsibility: analysis of judicial practice .....	173
<i>Ovcharova E. V.</i> The administrative process as a (coherent and multifaceted) procedural system of applying administrative enforcement for a violation of tax legislation: topical problems of tax regulation and of enforcement of the law .....	189
<i>Yunusov V. V.</i> perfection of the mechanism of change of the size of the administrative fine in the Russian Federation .....	200
<i>Antipov E. G.</i> About some questions of execution resolutions on cases of administrative offences in the field of fire safety with the imposed sentence in the form of the penalty: problems and ways of their decision .....	207
<i>Ryzhkov D. N.</i> The use of the risk – oriented approach related to the application of administrative punishment as an administrative suspension of activities.....	218

## LABOUR LAW

<i>Perederin S. V.</i> Legislation about disciplinary responsibility: state and development tendencies.....	224
<i>Filipstsova N. A.</i> Some questions of the collective action contract in time, space, and on a range of persons .....	240
<i>Sennyh L. N.</i> Development prospects of pension legislation .....	249

## CRIMINAL LAW. CRIMINAL PROCEDURE. CRIMINALISTICS

<i>Ognerubov N. A.</i> Purpose of punishment in the context of criteria for differentiation of criminal liability .....	258
<i>Mutasova M. A.</i> Features of fixing of the principle of justice in the criminal legislation of the Russian Federation and some foreign countries .....	266
<i>Stoyanovsky M. V.</i> Criminalistic prevention (methodological foundations and practical aspects).....	275

## INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW

<i>Jahangirova T. E.</i> The causes of the emergence and development of the problem of forced replacement.....	283
--	-----

## Information

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing .....	295
---	-----

УДК 378.12

ПО СТРАНИЦАМ ИСТОРИИ  
ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА ВГУ

Е. В. Сазонникова

*Воронежский государственный университет*

В. А. Михайлов

*Российская таможенная академия*

Поступила в редакцию 10 января 2019 г.

**Аннотация:** *представлена история научного сотрудничества доктора юридических наук, доцента Е. В. Сазонниковой и доктора юридических наук, профессора В. А. Михайлова. Приведены биографические данные о В. А. Михайлове в годы учебы на юридическом факультете ВГУ, сведения о развитии юридического факультета ВГУ и его профессорско-преподавательском составе в 1960-е гг.*

**Ключевые слова:** *Воронежский государственный университет, юридический факультет, В. В. Залесский, Р. В. Литвинов, В. А. Михайлов, С. И. Сирота, В. Е. Чугунов.*

**Abstract:** *the publication presents the history of scientific cooperation of the doctor of law, associate professor E. V. Sazonnikova and doctor of law, professor V. A. Mikhailov. The publication contains biographical data on V. A. Mikhailov during his studies at the law faculty of the Voronezh State University and information about the teaching staff of the law faculty of the Voronezh State University in the 1960-s.*

**Key words:** *Voronezh State University, faculty of law, V. A. Mihailov, V. V. Zalesky, R. V. Litvinov, S. I. Sirota, V. E. Chugunov.*

Время утекает безвозвратно, как вода, зачерпнутая в ладони.

В книгах историков оно задерживается лишь частично.

Во всех же своих подробностях остается только в памяти его переживших.

А. Б. Ботникова<sup>1</sup>

2019. № 1

∞

**История научного сотрудничества с профессором Виктором Александровичем Михайловым и подготовки этой публикации**

Изучая историю юридического факультета с момента его воссоздания в составе Воронежского государственного университета в 1958 г., возникла необходимость обратиться к фондам отдела редких книг Зональной

---

<sup>1</sup> *Ботникова А. Б.* В те времена. Воронеж, 2008. С. 5. *Ботникова Алла Борисовна* (1924, Кострома) – доктор филологических наук (1978), профессор (1979), заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (1998). Окончила МГУ имени М. В. Ломоносова (1945). В Воронеже с 1949 г. Старший преподаватель, доцент, профессор Воронежского государственного университета (в 1969–1990-е гг. – заведующая кафедрой зарубежной литературы).

научной библиотеки ВГУ, в котором хранятся газеты «Воронежский университет» (об этом периодическом издании мне рассказала сотрудник библиотеки Жанна Анатольевна Леденева). Листая старые подшивки газет, я обнаружила интересную публикацию про студента юридического факультета Виктора Михайлова. Вот эта публикация<sup>2</sup>.

### «Юрист Виктор Михайлов.

*Все студенты юридического факультета знают этого коренастого, широкоплечего юношу. С теплотой отзываются о нем товарищи. Виктор Михайлов – хороший парень, что и говорить. Отличник.*

*У каждого студента есть свои любимые предметы. Есть они и у Виктора. Он увлекается политическими учениями и криминалистической.*



*Виктор – активный член двух научных студенческих кружков: кружка уголовного права, процесса и криминалистики и кружка государственного права. Он выбран в курсовое бюро. Учебе помогает и спорт. Виктор занимается штангой.*

*Через год В. Михайлов окончит университет.*

*– Очень хочется стать следователем, – говорит он.*

*Верим, что ты будешь им, Виктор!»*

В силу давности (статья о Викторе Михайлове была опубликована в 1961 г.) вероятность найти этого студента была ничтожно мала. Тем не менее начались поиски, которые неожиданно дали результат. Оказывается, герой публикации ныне здравствует, продолжает активную профессиональную деятельность на ниве юриспруденции.

Виктор Александрович Михайлов<sup>3</sup> – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, крупный ученый в области уголовного процесса и криминалистики; им внесен су-

<sup>2</sup> Заметка без указания автора. Юрист Виктор Михайлов // Воронежский университет. 1961. 4 апр.

<sup>3</sup> Михайлов Виктор Александрович (1935, хутор Манойлин Клетского района Сталинградской обл.) – доктор юридических наук (1996), профессор (1992) (см. фото и подробно биографию В. А. Михайлова: Цховребова И. А., Жбанков В. А., Гаврилов Б. Я. 80-летие заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора В. А. Михайлова ... // Публичное и частное право. 2015. № 4. С. 9–20 ; Страница о В. А. Михайлове на сайте МВД РФ в разделе «Выдающиеся ученые МВД России». URL: <https://мвд.рф/ученые/item/8383806> (дата обращения: 30.06.2018)).

щественный вклад в отечественную юридическую науку и систему подготовки кадров для правоохранительных органов, высших учебных заведений.

В. А. Михайлов – профессор кафедры уголовного права, процесса и криминалистики Московского психолого-социального университета, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Российской таможенной академии, главный редактор журнала «Публичное и частное право».



*Профессор  
Виктор Александрович  
Михайлов*

В. А. Михайлов – студент первого выпуска очного отделения юридического факультета ВГУ в 1962 г. После окончания юридического факультета ВГУ в 1962–1964 гг. он служил следователем районных прокуратур Воронежской области, в 1963 г. учился заочно и с ноября 1964 по июль 1966 г. – очно в аспирантуре юридического факультета ВГУ. С августа 1966 по декабрь 1967 г. В. А. Михайлов работал младшим научным сотрудником криминанологической лаборатории на юридическом факультете ВГУ.

В 1968 г. В. А. Михайлов в диссертационном совете ВГУ защитил кандидатскую диссертацию «Прокурорский надзор за прекращением уголовных дел на предварительном следствии в советском уголовном процессе» (науч. рук. – доктор юридических наук, профессор Владимир Евгеньевич Чугунов).

В. А. Михайлов с января 1968 по ноябрь 2002 г. служил в органах внутренних дел: в Высшей следственной школе МВД СССР (г. Волгоград); в Академии МВД СССР – Академии МВД Российской Федерации – Академии управления МВД России (г. Москва).

В. А. Михайлов никогда не прерывал связь с юридическим факультетом ВГУ. В его творческом наследии есть публикации, подготовленные в соавторстве с преподавателями юридического факультета ВГУ, и публикации, посвященные выдающимся педагогам юридического факультета ВГУ – Г. Ф. Горскому, В. Е. Чугунову, Э. Ф. Побегайло.

Летом 2018 г., найдя координаты профессора В. А. Михайлова, я позвонила ему, и у нас состоялся телефонный разговор об истории юрфака ВГУ, фрагмент которого опубликован в статье, посвященной воссозданию юридического факультета в составе Воронежского государственного университета в 1958 г.<sup>4</sup>

Результатом нашего общения стало то, что профессор В. А. Михайлов выслал мне через некоторое время по электронной почте свои воспоми-

<sup>4</sup> См.: Сазонникова Е. В. Юридический факультет Воронежского государственного университета. 1958 год. Второе рождение // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 3. С. 40–43.

нения о работе факультета в 1960-х гг. и фотографии (на одной из фотографий были запечатлены студенты первого выпуска очного отделения юридического факультета с преподавателями в 1962 г.), сопроводив их небольшим письмом:

«Многоуважаемая Елена Викторовна, высылаю материалы. Посмотрите и сами определитесь, подойдут ли они. Фамилии, имена, отчества надо тщательно проверить по архивам, ибо за 56 лет я мог что-то запамятовать. Я не возражаю, если что-то из представленного мною будет опубликовано от моего имени. С уважением, профессор В. А. Михайлов».

Ценность личных воспоминаний заключается, прежде всего, в том, что это личные впечатления, субъективная хроника, размышления о времени, о событиях, о людях, о себе. Это не просто части биографии конкретного человека, это своеобразный мост между прошлым и будущим, созданный для будущих поколений.

В 2018 г. юридический факультет отметил 100-летний юбилей со дня основания в составе Воронежского государственного университета. Своевременным подарком к юбилею станут воспоминания профессора В. А. Михайлова о том, чем жили представители университетского коллектива более полувека тому назад.

С чувством благодарности за то, что мне были переданы уникальные материалы о работе юрфака ВГУ более чем полувековой давности, принадлежащие перу представителя университетского коллектива того времени, я подготовила воспоминания профессора В. А. Михайлова для публикации в журнале «Вестник ВГУ. Серия: Право». Выбрала наиболее интересные, с моей точки зрения, сведения о событиях тех лет и о преподавателях юрфака ВГУ, составила биографические справки о преподавателях в ссылках, дополнила текст воспоминаний фотографиями.

### Вспоминает профессор Виктор Александрович Михайлов

«Как мне известно, юридический факультет Воронежского государственного университета возрожден в 1958 г. на основе Воронежского филиала ВЮЗИ, директором которого был Роман Васильевич Литвинов<sup>5</sup>.

Чтобы открыть очную форму обучения, требовалось иметь хотя бы три курса дневного обучения; набрано было только два курса из студентов филиала ВЮЗИ в Воронеже.

Профессор В. Е. Чугунов, бывший декан юридического факультета Ростовского государственного университета, в ноябре-декабре 1959 г.

<sup>5</sup> Литвинов Роман Васильевич (1913–1989, Воронеж) – кандидат юридических наук (1964), доцент (1966). Окончил Свердловский юридический институт (1941). Участник Великой Отечественной войны. Следователь военной прокуратуры (1945–1951), директор Воронежского филиала ВЮЗИ (1951–1958). С 1958 по 1989 г. работал на юридическом факультете ВГУ, декан юридического факультета ВГУ (1958–1961) (см.: Сазонникова Е. В. Юридический факультет Воронежского государственного университета. 1958 год. Второе рождение // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 3. С. 30–34).



*Декан юридического факультета ВГУ в 1958–1961 гг.  
Роман Васильевич Литвинов*

предложил нескольким ростовским студентам перевестись в Воронеж. Мне тоже поступило предложение, и я дал согласие.

2 апреля 1960 г. группа в составе десяти ростовских студентов: Александры Буханцовой, Галины Апанасенко, Андрея Ковалева, Николая Свинаярева, Владислава Иноземцева, Владимира Жмурина, Олега Маева, Анатолия Зубова, Валерия Слуцкого, Виктора Михайлова, прибыла сначала на вокзал г. Воронежа, затем на ул. Пушкинскую (около «Утюжка») – на юридический факультет.

Заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики В. Е. Чугунов представил прибывших декану Р. В. Литвинову.

Расселились, кто где смог, ибо обещанных мест в общежитии не оказалось. Занятия начались 3 апреля 1960 г.

Вместе с воронежской группой курс состоял из 17 студентов. В мае 1960 г. переводом из Казахского государственного университета третий курс пополнился восемнадцатым студентом – Зенюковым Владимиром. Но к сентябрю Владислав Иноземцев был зачислен лаборантом факультета, и третий курс вновь остался в количестве 17 студентов.

Была образована комсомольская организация курса. Комсоргом был избран В. А. Михайлов. Студент А. С. Ковалев как кандидат в члены КПСС встал на партийный учет в партийную организацию юридического факультета.

В общежитие смогли заселиться лишь в сентябре 1960 г., и то не все, а лишь пятеро из десяти: Александра Буханцова, Галина Апанасенко, Андрей Ковалев, Владимир Жмурин, Виктор Михайлов. Остальные пятеро снимали жилье с учетом родительского достатка.

Поселились в общежития по ул. Фридриха Энгельса, 3 (мужское семейное и рядом женское). Главная забота о поселении в общежитие была

у Р. В. Литвинова и В. Е. Чугунова (по прямому контакту с ректором университета). Стипендии нам назначили только с августа 1960 г., т. е. после сессии.

Чтобы жить – надо работать. Практика работы на погрузных дворах была «наработана» раньше за каникулы. Поэтому после занятий – на разгрузку.

Преподаватели были все душевными, высокой меры человечности и гражданственности. На этом фоне особенно выделялся декан факультета Р. В. Литвинов. Когда поселились в общежитие, он часто приходил к нам, был заботливым и внимательным руководителем.

Воспоминания о Р. В. Литвинове самые приятные, благожелательные. Уже после окончания третьего курса была месячная учебная практика. Роман Васильевич лично советовался с каждым студентом, чтобы практика более соответствовала будущей отрасли юридической деятельности выпускника факультета.

Мы с Владимиром Андреевичем Жмуриным дружно пожелали идти в прокуратуру, и нас направили в Коминтерновский район г. Воронежа. Прокурор определил меня к бывшему старшему военному следователю Михаилу Львовичу Тынкову. Практика у Михаила Львовича – это следственная академия и университет одновременно. Я благодарен Роману Васильевичу Литвинову за его мудрый выбор места практики и благодарен Михаилу Львовичу за его науку-практику. Таких следователей мало, но они есть, и это хорошо.

Вторым следователем прокуратуры была Лидия Викторовна Литвинова, супруга Романа Васильевича.

Со временем Лидия Викторовна приобрела профессию эксперта-почерковеда, стала работать в зональной Экспертно-криминалистической лаборатории, и мне нередко приходилось назначать, будучи следователем, судебно-почерковедческие экспертизы, которые проводила Лидия Викторовна.



*Литвиновы Роман Васильевич и Лидия Викторовна. 1950 г.  
(фото из семейного архива предоставлено Н. А. Комоловым)*

Практика прошла хорошо, с первого же дня поехали на осмотр места происшествия, дублировали следователей, проходили практику и по линии прокурорского надзора. По окончании были зачислены районным прокурором общественными помощниками следователей и выполняли эти функции до окончания университета.

Декан юридического факультета Р. В. Литвинов и заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики В. Е. Чугунов были основными организаторами факультета: кадры, прием студентов, организация аспирантуры, учебной и преддипломной практики и т. п.

Со временем благодаря Р. В. Литвинову и при активном участии заведующих кафедрами В. Е. Чугунова и В. С. Основина кафедры пополнились новыми преподавателями.

В 1963 г. была образована одна из первых в СССР научно-исследовательская криминологическая лаборатория кафедры уголовного права, процесса и криминалистики юридического факультета ВГУ. Возглавил лабораторию В. Е. Чугунов, позднее был принят на кафедру старшим преподавателем Геннадий Федорович Горский<sup>6</sup>, а также выпускник Саратовского юридического института Александр Александрович Ковалкин<sup>7</sup>. В связи с переводом В. Е. Чугунова в аппарат МВД СССР, он остался научным руководителем лаборатории, а ее заведующим стал в то время старший преподаватель Г. Ф. Горский.

\*\*\*

Из Ростовского государственного университета по инициативе В. Е. Чугунова и Р. В. Литвинова был приглашен профессор Николай Николаевич Паше-Озерский, и в связи с этим была организована аспирантура. Первым в аспирантуру поступил выпускник юридического факультета Ростовского государственного университета старший следователь Ростовской прокуратуры Эдуард Филиппович Побегайло<sup>8</sup>. Со вре-

<sup>6</sup> *Горский Геннадий Федорович* (1934, д. Липно Вышневолоцкого района Калининской обл. – 1977, Воронеж) – доктор юридических наук (1973), профессор (1974). Окончил юридический факультет Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова (1957). С 1962 г. и до конца жизни работал на юридическом факультете ВГУ: прошел путь от преподавателя до проректора ВГУ (см.: Проблемы предупреждения и расследования преступлений : прошлое и настоящее : профессору Геннадию Федоровичу Горскому посвящается / отв. ред. В. А. Панюшкин. Воронеж, 2014).

<sup>7</sup> *Ковалкин Александр Александрович* (1937, Орловская обл. – 2011, Орёл) – кандидат юридических наук (1969), полковник внутренней службы в отставке. В конце 1960-х гг. работал младшим научным сотрудником кафедры уголовного права, процесса и криминалистики ВГУ. В последние годы жизни работал в Орловском государственном техническом университете (см.: Федеральный юридический портал «Юридическая Россия». URL: <http://www.law.edu.ru/person/person.asp?persID=1205405> (дата обращения: 02.01.2018)).

<sup>8</sup> *Побегайло Эдуард Филиппович* (1937, Ростов-на-Дону) – доктор юридических наук (1985), профессор (1985), заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации (1995). Генерал-лейтенант

менем стараниями прежде всего В. Е. Чугунова при взаимодействии с деканом Р. В. Литвиновым был образован диссертационный совет.

Я был знаком с Э. Ф. Побегайло с лета 1960 г., когда он приехал из Новошахтинска Ростовской области на переговоры по поводу поступления в аспирантуру юридического факультета ВГУ. Научным руководителем Э. Ф. Побегайло был уважаемый всеми студентами и преподавателями профессор Н. Н. Паше-Озерский, а после его кончины – доцент Виктор Васильевич Труфанов<sup>9</sup>.

Я присутствовал на защите кандидатской диссертации Э. Ф. Побегайло 20 июня 1964 г.<sup>10</sup> По кандидатской диссертации первым оппонентом был выдающийся криминолог, лауреат Государственной премии, автор эпохальной монографии «О личности преступника и причинах преступности в СССР» (1961) доктор юридических наук, профессор Александр Борисович Сахаров. В качестве второго оппонента выступил Иосиф Соломонович Ной, уже к тому времени весьма известный своими научными трудами криминолог не только в мире ученых-юристов и неюристов, но и в студенческой среде, который вскоре стал доктором юридических наук. Оба оппонента оценили высокий теоретический и научно-практический уровень диссертации, ее ярко выраженную криминологическую самобытность; при этом И. С. Ной особо подчеркнул, что формально кандидатская диссертация Э. Ф. Побегайло фактически соответствует уровню докторской, и эта справедливая оценка вызвала восторженные аплодисменты присутствующих. При защите кандидатской диссертации Э. Ф. Побегайло держался достойно и убедительно, дискутировал с оппонентами и по замечаниям, которые содержались в письменных отзывах.

В Воронеже при защите обстановка была празднично-торжественной, поскольку для присутствующих студентов юридического, филологического, исторического факультетов, следователей, адвокатов, судей, про-

юстиции. Окончил юридический факультет Ростовского государственного университета (1959). В 1960–1971 гг. – аспирант, преподаватель, доцент кафедры теории и истории государства и права ВГУ (см.: Михайлов В. А. Правовед Отечества Эдуард Филиппович Побегайло // Публичное и частное право. 2012. № 2. С. 7–21).

<sup>9</sup> Труфанов Виктор Васильевич (1924, Алтайский край – 1988) – кандидат юридических наук (1954), доцент (1960). Окончил Ташкентский юридический институт (1951). Участник Великой Отечественной войны. Дважды избирался деканом юридического факультета ВГУ (1961–1966, 1972–1978); заведующий кафедрой уголовного права, процесса и криминалистики (1967–1974), затем кафедрой уголовного и исправительно-трудового права (1974–1979) (см.: Буклет кафедры уголовного права. 2017. С. 4–5).

<sup>10</sup> 20 июня 1964 г., в один день с Э. Ф. Побегайло, защищала кандидатскую диссертацию на юридическом факультете ВГУ З. Ф. Коврига. Коврига Зоя Филипповна (1936, Днепропетровск – 2011, Воронеж) – доктор юридических наук (1987), профессор (1990), видный ученый в области уголовного процесса. Окончила Харьковский юридический институт (1958), аспирантуру юридического факультета ВГУ (1964). С 1964 г. работала на юридическом факультете ВГУ (см.: Астафьев Ю. А. Увы, они уходят... : памяти профессора Зои Филипповны Ковриги // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2011. № 1. С. 449–450).



курорских работников и судебных экспертов событие было новым, необычным. Актовый зал на 300 мест был наполнен на 3/4, если не больше. Такого сейчас не увидишь.

\* \* \*

### **Чугунов Владимир Евгеньевич<sup>11</sup>**

Преподавал уголовный процесс и криминалистику. Лекции и семинары В. Е. Чугунова всегда отличались высоким научно-теоретическим и методическим уровнем. Из созданной профессором В. Е. Чугуновым научной школы вышли известные в России и за ее пределами доктора и кандидаты юридических наук, профессора, доценты, организаторы и руководители научных школ, кафедр и вузов, заслуженные деятели науки и заслуженные юристы РСФСР и Российской Федерации.



### **Галаган Иван Александрович<sup>12</sup>**

В мое время доцентом еще не был, был секретарем горкома комсомола. Это талантливейший правовед. У него сложились превосходные отношения со студентами. Курс административного права я прослушал на втором курсе во Львовском государственном университете у доцента Владимира Гавриловича Сокуренько, ставшего

<sup>11</sup> Чугунов Владимир Евгеньевич (1923, Ессентуки – 1973, Москва) – доктор юридических наук (1962), профессор (1963), заслуженный работник МВД СССР, полковник внутренней службы. Окончил юридический факультет Азербайджанского государственного университета (1949). С 1959 г. – доцент, профессор, заведующий кафедрой уголовного права, процесса и криминалистики ВГУ. С 1967 г. на службе в органах внутренних дел в Москве. Занимал должности заместителя начальника контрольно-инспекторского отдела МООП СССР, с 1968 по 1973 г. возглавлял созданные им кафедру советского уголовного процесса и лабораторию социологических методов исследования проблем предотвращения и раскрытия преступлений Высшей школы МООП СССР, затем МВД СССР (см.: Михайлов В. А. Памяти доктора юридических наук, профессора Владимира Евгеньевича Чугунова (24 июля 1923 г. – 19 сентября 1973 г.) // Публичное и частное право. 2014. № 3. С. 44–53).

<sup>12</sup> Галаган Иван Александрович (1930, с. Узморье, ныне Терновского района Саратовской обл. – 1997, Воронеж) – доктор юридических наук (1972), профессор (1973). Окончил Саратовский юридический институт (1952). Прокурор уголовно-судебного отдела областной прокуратуры, помощник областного прокурора в Новгороде (1952–1960). С 1960 г. – доцент, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Воронежского государственного университета (см.: Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010).

вскоре доктором юридических наук по теории государства и права. По уровню Иван Александрович приближался к В. Г. Сокуренько и даже превосходил в теоретическом понимании сути административного права, административной службы. Так я полагал тогда, будучи студентом и Львовского, и Ростовского, и Воронежского государственных университетов.

### *Даниелян Арменак Манасович*<sup>13</sup>

Читал курс теории государства и права. Но курс теории государства и права я прослушал во Львовском государственном университете у кандидата юридических наук, доцента Петра Емельяновича Недбайло, постоянного представителя Украинской ССР в ЮНЕСКО, ставшего в скором времени доктором юридических наук, профессором, членом-корреспондентом Украинской академии наук.



### *Основин Виктор Степанович*<sup>14</sup>

Преподавал государственное право и советское строительство. Курс государственного права я прослушал во Львове. В Воронеже на четвертом курсе Виктор Степанович Основин, высокоэрудированный доцент профессорского уровня и уровня доктора наук, читал спецкурс советского строительства. С большим уважением к нему относились студенты нашего курса и всего факультета. Вместе с Р. В. Литвиновым и В. Е. Чугуновым он нес главную нагрузку и ответственность за становление кафедр и в целом юридического факультета.



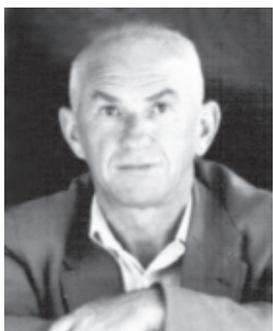
<sup>13</sup> *Даниелян Арменак Манасович* (1912, с. Хндзореск, Зангезурская область, Российская империя – 1977, Ереван, Армянская ССР, СССР) – доктор юридических наук (1973). Окончил исторический факультет Ереванского государственного университета (1936) и Ленинградский юридический институт (1939). В ВГУ заведовал кафедрой теории и истории государства и права (1962–1964). С 1965 г. преподавал на юридическом факультете Ереванского государственного университета (см.: URL: [http://am.hayazg.info/Հանրեկրթական\\_Մրմննալի\\_Միմիալի](http://am.hayazg.info/Հանրեկրթական_Մրմննալի_Միմիալի) (дата обращения: 02.01.2018)).

<sup>14</sup> *Основин Виктор Степанович* (1924, Константиновка Сталинской (ныне Донецкой) области – 1990, Воронеж) – доктор юридических наук (1966), профессор (1967). Участник Великой Отечественной войны. Окончил Ленинградский юридический институт имени М. И. Калинина (1950). В 1953–1958 гг. – старший преподаватель Воронежского филиала Всесоюзного юридического заочного института. С 1958 г. работал в Воронежском государственном университете: доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых наук, с 1962 г. заведующий кафедрой государственного права и советского строительства, в 1966–1969 гг. – декан юридического факультета (см.: *Сазонникова Е. В.* Дарственные надписи на книгах из владельческой библиотеки профессора Виктора Степановича Основина // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 2. С. 8–9).



**Мелехин Борис Иванович<sup>15</sup>**

Кандидат юридических наук, доцент уровня профессора, доктора наук. Со студентами был в интеллигентных доброжелательных отношениях. Воспитывал уважительное отношение к международному и отечественному праву. Считал, что уровень нашего советского социалистического права выше международного по своей общественной сущности для народов СССР, и студентами это воспринималось как должное.



**Сирота Семен Иоганович<sup>16</sup>**

Замечательный человек, офицер, полковник, военный судья, высокопрофессиональный юрист, председатель военного трибунала Балтийского флота, декабристовед. С. И. Сирота – самый обожаемый преподаватель на юридическом факультете ВГУ в 1960–1967 гг. Студенты младших курсов с середины апреля по октябрь все свободное время проводили на реке Воронеж вокруг Семена Иогановича и его «Бегущей» по волнам яхты – подарка командующего Балтийского флота при отправлении Семена Иогановича на пенсию по болезни. Семен Иоганович вел занятия по теории политических учений, а также научный кружок по истории политических учений. Под его руководством я сделал научный доклад по теории разделения властей Ш. Л. Монтескье и подготовил дипломную работу на тему «Уголовно-правовые воззрения П. И. Пестеля».

**Залесский Виктор Васильевич<sup>17</sup>**

Выдающийся ученый, тонкий психолог и очень строгий преподаватель. Таковым запомнился мне Виктор Васильевич Залесский. Особенно

<sup>15</sup> Мелехин Борис Иванович (1925, г. Моршанск Тамбовской губернии – 1996, Воронеж) – кандидат юридических наук (1955), доцент (1957). Биография Б. И. Мелехина кратко изложена в докладе Е. В. Сазонниковой «Борис Иванович Мелехин : доцент кафедры государственного права и советского строительства юридического факультета ВГУ» (см.: Бялкина Т. М. Обзор заседания научной сессии профессорско-преподавательского состава секции конституционного и муниципального права юридического факультета (апрель 2018 г.) // Конституционализм и государствоведение. 2018. № 2. С. 70–71).

<sup>16</sup> Сирота Семен Иоганович (1910, Одесса – 1972) – кандидат юридических наук (1953), доцент (1963). Окончил Военно-юридическую академию (1940). С 1960 г. доцент юридического факультета ВГУ (см.: Буклет кафедры уголовного права ВГУ. 2017. С. 7).

<sup>17</sup> Залесский Виктор Васильевич (1925–2008, Москва) – доктор юридических наук, профессор, специалист в области гражданского права. В 1952–1972 гг. – доцент кафедры гражданского права ВЮЗИ. С 1975 г. – заведующий отделом гражданского законодательства зарубежных государств во Всесоюзном науч.-

заочники почему-то боялись идти к нему не только на экзамен, но и на зачет по гражданскому праву.

Курс гражданского права в советское (и настоящее) время являлся самым объемным и самым трудным для освоения студентами учебным курсом, который изучался в течение двух семестров. Одного учебника явно не доставало для честной оценки, надо было изучать Гражданский кодекс и публикуемую судебную практику, журнальные статьи, другую литературу. Для студента – это очень много, особенно с учетом погрузо-разгрузочных работ для целей пропитания и в целом проживания. Времени не доставало. Я получил на экзамене у доцента В. В. Залесского (а отвечал, как всегда, первым) сперва оценку «хорошо». Но когда студенты «загудели», доцент В. В. Залесский вернул меня и сорок минут задавал вопросы по всей Особенной части программы и оценку исправил на «отлично». Это была единственная четверка у меня по текущим занятиям и экзаменам за пятилетний университетский цикл, поэтому я помню исправленное «хорошо» на «отлично» до сих пор. Студенты-заочники мне сказали, что у доцента В. В. Залесского это была единственная «пятерка» за годы его работы в ВЮЗИ по 1961 г. (молва ходила, что «пятерки» доцент В. В. Залесский никому не ставит).

Виктор Васильевич Залесский, по моему мнению, это национальное достояние России, и выпускники юридического факультета должны гордиться, что их обучал гражданскому праву такой глупый и принципиальный ученый и педагог.

### *Абыкеева Анна Томовна*<sup>18</sup>

Преподавала колхозное право. Героическая женщина и доброй души человек.



но-исследовательском институте советского законодательства (ныне Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) (см.: Сазонникова Е. В. Юридический факультет Воронежского государственного университета. 1958 год. Второе рождение. С. 21–22).

<sup>18</sup> Абыкеева Анна Томовна (1923, Омск – 2007, Воронеж). Окончила МГУ имени М. В. Ломоносова в 1949 г., кандидат юридических наук (1963), доцент (1972). Преподавала в Воронежском филиале ВЮЗИ, а с 1958 г. – на юридическом факультете ВГУ (см. биографический очерк об А. Т. Абыкеевой: Рохмин Г. Только в одном Воронежском отделении ВОС числится 2986 человек // Коммуна. 2006. 16 дек. URL: [https://communa.ru/obshchestvo/tolko\\_v\\_odnom\\_voronezhskom\\_otdelenii\\_vos\\_chislitsya\\_2986\\_chelovek](https://communa.ru/obshchestvo/tolko_v_odnom_voronezhskom_otdelenii_vos_chislitsya_2986_chelovek) (дата обращения: 02.01.2018)).



**Рябов Алексей Миронович<sup>19</sup>**

Преподаватель кафедры гражданского права и процесса, вел гражданский процесс. Сохранилось теплое ощущение как человека исключительной честности, порядочности; лекции читал хорошо, относился ко всем студентам ровно и спокойно. Участник Великой Отечественной войны.



**Паше-Озерский Николай Николаевич<sup>20</sup>**

Преподавал уголовное право и исправительно-трудовое право. По инициативе профессора В. Е. Чугунова и декана Р. В. Литвинова профессор Н. Н. Паше-Озерский перешел на работу из Ростовского государственного университета в Воронежский государственный университет. Н. Н. Паше-Озерский – личность историческая: во время оккупации гитлеровцами части нашей страны был ректором Львовского университета. Лекции Николая Николаевича были блестящими: на его лекции приходили студенты и первого, и второго курсов, и студенты исторического, филологического факультетов, и даже студенты-геологи. Ни Роман Васильевич Литвинов, ни Владимир Евгеньевич Чугунов не возражали».

<sup>19</sup> *Рябов Алексей Миронович* работал в 1960–1970-х гг. на кафедре гражданского права и процесса (затем на кафедре гражданского и трудового права), кандидат юридических наук (1962).

<sup>20</sup> *Паше-Озерский Николай Николаевич* (1889, Млава, Плоцка губерния, Царство Польское, Российская империя – 1962, Воронеж) – доктор юридических наук, профессор, специалист в области уголовного права и процесса. Окончил Императорский университет Святого Владимира в Киеве (1911), работал в различных высших учебных заведениях. В 1960–1962 гг. – профессор кафедры уголовного права, процесса и криминалистики юридического факультета ВГУ (см.: *Некролог Н. Н. Паше-Озерскому* // Воронежский университет. 1962. 27 февр.).

*Воронежский государственный университет*

*Сазонникова Е. В., доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права  
E-mail: sazon75@mail.ru*

*Российская таможенная академия  
Михайлов В. А., доктор юридических наук, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин  
E-mail: v.mihailov@customs-academy.ru*

*Voronezh State University*

*Sazonnikova E. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department  
E-mail: sazon75@mail.ru*

*Russian Customs Academy*

*Mikhailov V. A., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Criminal Law Disciplines Department  
E-mail: v.mihailov@customs-academy.ru*

УДК 342.4

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ КОНСТИТУЦИОННОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ  
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА

Р. Г. Нурмагамбетов

Костанайский филиал

Челябинского государственного университета (Казахстан)

Поступила в редакцию 1 ноября 2018 г.

**Аннотация:** проводится политико-правовой анализ признаков конституционного регулирования как самостоятельного правового явления. Автор на основе анализа различных точек зрения придерживается позиции, что в настоящее время в юридической литературе не преодолено еще до конца одностороннее представление об отличительных особенностях конституционного регулирования, объясняя это тем, что в характеристике данного вопроса ученые проводят правовую параллель с особенностями правового регулирования, не указывая на специфические особенности содержания отличительных особенностей конституционного регулирования имеет сегодня доктринальное значение. Оно предстает в виде необходимого конституционного явления социальной действительности, политико-правового инструмента государства, которому присуще определенное своеобразие. Автор считает, что, наряду с общепризнанными признаками, конституционное регулирование обладает признаками, которые не указаны в юридической литературе. Помимо выделения таких особенностей, как системность, нормативность, общеобязательность, высокая государственная обеспеченность, особая политико-юридическая значимость, комплексный характер, учредительность, устойчивость в сочетании с динамизмом регламентации общественных отношений, программное значение, высокая степень реальности конституционного регулирования, оно обладает и двуединой природой, особым целеполаганием, цикличным характером в упорядочении отношений, особой сферой регулирования отношений и собственным своеобразным публично-правовым механизмом действия. На основании анализа этих признаков, их содержательных особенностей предложено авторское определение понятия конституционного регулирования как всестороннего, целенаправленного, циклического политико-правового воздействия государства на особую сферу общественных отношений при помощи универсального конституционного инструментария, закрепленного в его специфическом механизме.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, конституционное регулирование, общественные отношения, регулирование, инструменты, общество, государство, сфера отношений, системность, нормативность, общеобязательность, высокая государственная обеспеченность.

**Abstract:** *the article presents a political and legal analysis of the features of constitutional regulation as an independent legal phenomenon. The author on the basis of the analysis of different points of view holds the position that currently in the legal literature is not overcome before the end and the one-sided view of the distinctive features of constitutional regulation explaining this by the fact that in the characteristics of this issue, scientists draw a legal parallel with the peculiarities of legal regulation without pointing to the specific features of this constitutional phenomenon. The article proves the position that the understanding of the content of the distinctive features of constitutional regulation is of doctrinal importance today. It appears as a necessary constitutional phenomenon of social reality, political and legal instrument of the state, etc. which is characterized by a certain originality. The author believes that along with the generally recognized features indicated by the authors, the constitutional regulation has features that are not specified in the legal literature. In addition to the allocation of such features as consistency, normativity, universal validity, high state security, special political and legal significance, complex nature, Foundation, stability, combined with the dynamism of regulation of public relations, program value, high degree of reality of constitutional regulation, it has a dual nature, special purpose, cyclical nature in the ordering of relations, a special sphere of regulation of relations and its own kind of public-legal mechanism of action. Based on the analysis of these features of their content features, the author proposes the definition of the concept of constitutional regulation as a comprehensive purposeful, cyclical political and legal impact of the state on the special sphere of social relations with the help of universal constitutional tools enshrined in its specific mechanism.*

**Key words:** *the Constitution of the Russian Federation, constitutional regulation, public relations, regulation, tools, society, state, sphere of relations, system, normativity, General obligation, high state security.*

Исследование конституционного регулирования ставит задачу характеристики его признаков. Представляется, что без анализа особенностей этого явления невозможно понять его структурные составляющие и найти пути решения отдельных методологических вопросов. Применительно к предмету исследования характеристика особенностей конституционного регулирования видится в обозначении таких свойств, которые характеризуют сущностные современные глубинные признаки, отличающие это понятие от других понятий конституционного права.

Переходя к рассмотрению предмета исследования, отметим, что под признаками в словарях русского языка принято понимать показатели, приметы, знаки, по которым можно узнать, определить что-либо<sup>1</sup>.

В настоящее время наряду с характеристикой понятия не преодолено еще до конца и одностороннее представление об его отличительных особенностях. В характеристике данного вопроса проводится правовая параллель с особенностями правового регулирования.

Авторы выделяют и характеризуют такие особенности, как системность, нормативность, общеобязательность, высокая государственная обеспеченность, особая политико-юридическая значимость, комплексный характер, учредительность, устойчивость в сочетании с динамизмом

---

<sup>1</sup> См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка : около 53 000 слов / под общ. ред. Л. И. Скворцова. 24-е изд., испр. М., 2005. С. 764.

регламентации общественных отношений, программное значение, высокая степень реальности конституционного регулирования.

Данные особенности подробно обозначены в работах советских авторов, занимавшихся исследованием понятия конституционного регулирования. Так, Л. А. Морозова отмечала наличие у конституционного регулирования вышеперечисленных свойств<sup>2</sup>. Позицию Л. А. Морозовой поддерживают Е. И. Фарбер, О. О. Миронов, Н. А. Михалева. Так, Е. И. Фарбер указывал на такие особенности, как политико-правовой характер конституционного регулирования, классовая сущность, социальное и юридическое назначение конституционного регулирования, его комплексный характер. По его мнению, социальное назначение конституционного регулирования состоит в обеспечении народного суверенитета, а юридическое – заключается в конституционной законности<sup>3</sup>. О. О. Миронов отмечал также такие отличительные черты конституционного регулирования, как универсальность и комплексный характер<sup>4</sup>.

На наш взгляд, обозначенные учеными признаки конституционного регулирования не потеряли своей актуальности, несмотря на более чем 30-летний период их теоретического оформления. К примеру, выделение такого признака, как особая политико-юридическая значимость, актуально и в настоящее время. Конституционное регулирование как и в советский период является крайне политизированной категорией, механизм и эффективность действия которой зависят от политико-правовой обстановки, существующей в Российском государстве. Как отмечает В. В. Киреев, «известная степень политизированности конституционного права является бесспорной. Она обусловлена самой сущностью общественных отношений, охватываемых предметом конституционно-правового регулирования»<sup>5</sup>. Такое положение придает специфическую окраску воздействию на общественные отношения. Балансируя между желаемым и действительным, представления о конституционном регулировании, его особенностях зависят от заложенного в отдельно взятый исторический период идеологического, политического, экономического содержания норм, являющихся предметом возведенных в ранг конституционных ценностей.

Но есть признаки конституционного регулирования, которые актуализировались по причине произошедших политико-правовых изменений государства. По мнению Н. М. Добрынина, «последовательное разрушение советской идеологии и выстроенной на ее основе системы ценностей в перестроечный период, а равно и в последующие периоды реформ, при

---

<sup>2</sup> См.: Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 21.

<sup>3</sup> См.: Фарбер Е. И. Конституционное регулирование в советском обществе // Проблемы конституционного права. Саратов, 1974. Вып. 1 (2). С. 3–5.

<sup>4</sup> См.: Миронов О. О. Конституционное регулирование общественных отношений в СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1986. С. 16.

<sup>5</sup> Киреев В. В. Формирование научных представлений о конституционных рисках в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 13.

отсутствии достойной альтернативы привели к дезориентации в российском обществе. В условиях «вакуума» Конституция Российской Федерации 1993 года со всеми отраженными в ней демократическими и гуманистическими завоеваниями, ценностями и идеалами имеет перспективу не иначе, как только лишь девальвации, ибо элементарно отсутствует подготовленная почва для их плодотворного культивирования в обществе»<sup>6</sup>.

Считаем, что уяснение содержания отличительных особенностей конституционного регулирования имеет сегодня доктринальное значение. Оно предстает в виде необходимого конституционного явления социальной действительности, политико-правового инструмента государства и т. д., которому присуще определенное своеобразие.

В юридической литературе выделяются такие особенности конституционного регулирования, как всесторонний характер, разносторонний характер воздействия, первичность регулирования общественных отношений в разнообразных сферах жизнедеятельности государства и общества и реальность.

Обозначение разностороннего характера воздействия конституционного регулирования позволяет ученым определить масштаб и сферу воздействия, а также круг субъектов. Если проанализировать нормы Конституции РФ, можно увидеть, что под действие конституционного регулирования попадают разнообразные общественные отношения. Именно с их помощью поддерживается социальная сущность государства, обеспечивается приоритет прав и свобод человека и гражданина, их всеобщность, равенство, единство, сбалансированный порядок взаимоотношений гражданина с органами государства и т. д.

По мнению В. А. Рыжова, «конституционное право посредством своих норм и институтов регулирует общественные отношения, которые составляют фактическую конституцию общества, основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением публичной, главным образом государственной, власти. Это отношения между человеком, обществом и государством и основополагающие отношения, определяющие устройство государства и его функционирование»<sup>7</sup>.

С процессом наполнения норм новым содержанием расширяется и вектор воздействия конституционного регулирования. Об особенностях конституционного регулирования бюджетных отношений в условиях трансформации Российского государства пишет Н. С. Крылова<sup>8</sup>. Во мно-

---

<sup>6</sup> Добрынин Н. М. Современное понимание о конституционализме в России : онтологический консонанс или фрустрационный диссонанс юридической картины социального бытия? // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 11.

<sup>7</sup> Рыжов В. А. Предмет и метод конституционного права // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1999. С. 34.

<sup>8</sup> См.: Крылова Н. С. Воздействие европейских интеграционных процессов на конституционное регулирование бюджетных отношений в государствах – членах ЕС // Труды института государства и права РАН. 2016. № 1. С. 173.

гом эту мысль подтверждают и зарубежные ученые, которые также обращают внимание на появление новых видов отношений, подвергающихся конституционному регулированию.

По мнению ведущего европейского специалиста в области конституционного права I. Н.-В. Majtenyi, «после политических преобразований конституционное регулирование различных новых видов отношений стало характерной чертой конституционной деятельности в Центральной и Восточной Европе»<sup>9</sup>. Описывая их виды, он подробно останавливается на регулировании этнических отношений, указывая на то, что такие страны, как Венгрия, Словения, Румыния, имеют схожие конституционные нормы, которые ранее отсутствовали<sup>10</sup>.

Необходимо отметить, что во многих странах мира изменение политико-правовой ситуации повлекло появление новых конституционных норм. Думается, что данная тенденция расширения воздействия конституционного регулирования характерна для всех государств без исключения.

Переходя к характеристике признаков конституционного регулирования, отметим наличие такого признака конституционного регулирования, как реальность. Реальность конституционного регулирования означает, что регулирование общественных отношений происходит в социальной действительности, в частности в решении насущных социальных задач, таких как предоставление возможности удовлетворения общественных и личных интересов в политической, экономической, духовной областях. Подробную характеристику этого признака в своей работе дает М. Ф. Маликов<sup>11</sup>.

Следующий признак конституционного регулирования – особый круг субъектов, который позволяет выделить участников воздействия конституционного регулирования – граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, должностных лиц, народ, государство, органы государственной власти Федерации и органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации.

Наряду с общепризнанными признаками, обозначенными авторами, конституционное регулирование обладает признаками, которые не указаны в юридической литературе. К их числу можно отнести двуединую природу этого явления, особое целеполагание, циклический характер в упорядочении отношений, особую сферу регулирования отношений и обладание собственным своеобразным публично-правовым механизмом действия, в содержание которого входят средства, при помощи которых осуществляется конституционное воздействие на общественные отношения.

---

<sup>9</sup> Majtenyi I. H. Constitutional Regulation in Europe on the Status of Minorities Living Abroad // *Minority Politics and Minorities Right*. 2002. № 4. P. 135–138.

<sup>10</sup> См.: Ibid.

<sup>11</sup> См.: Маликов М. Ф. Основы конституционного права Российской Федерации : учеб. пособие. Уфа, 2003. С. 45.

Для раскрытия признаков конституционного регулирования методологически важно обозначить позицию о том, что под конституционным регулированием понимается целенаправленное воздействие государства при помощи особого универсального конституционного инструментария в виде средств (способов, приемов) воздействия на общественные отношения с целью их упорядочения и развития.

Первый признак, на характеристике которого хотелось бы остановиться, – это двуединая природа воздействия на общественные отношения, обладая которой, конституционное регулирование соединяет воедино различные идеи, концепции, отраженные в смысле норм права, ставит единые для всех субъектов цели и задачи.

В настоящее время двуединая природа конституционного регулирования проявляется в том, что одни сферы деятельности регулируются напрямую, другие – посредством принципов, складывающихся в публично-правовой сфере. Уместно привести точку зрения И. В. Выдринна о том, что «конституционные установления важны в определении принципиальных моментов, касающихся социального статуса Российского государства, народного и государственного суверенитета или признания человека, его прав и свобод высшей ценностью. Эти и многие другие положения, образующие основы конституционного строя, оказывают действительно важное воздействие на все стороны национальной жизни, задают их основные параметры»<sup>12</sup>.

Как показывает практика реализации конституционных норм, это воздействие в зависимости от вида общественных отношений может носить различный, очень часто специфический характер в силу особого правового статуса Конституции РФ. Применительно к конституционному регулированию важно вести речь о преобладании прямого воздействия, связанного с установлением баланса отношений в политической, экономической, духовно-нравственной сферах.

Рассматривая универсальный прямой характер конституционного регулирования, нельзя не привести точку зрения А. В. Безрукова о том, что «Конституция РФ – универсальный правовой документ, обладающий юридическим верховенством и юридической силой, прямым действием и центральным местом в правовой системе»<sup>13</sup>.

Особенностью прямого конституционного регулирования является и то, что при воздействии на основополагающие виды отношений закрепляются и защищаются фундаментальные незыблемые системообразующие ценности и идеи, которые распространяются на все, без исключения, субъекты правоотношений.

В Конституции РФ в ч. 2 ст. 8 и ч. 2 ст. 9 прямо регулируются отношения в сфере собственности на землю. Утверждается, что в Россий-

---

<sup>12</sup> *Выдрин И. В.* Об отрасли и науке конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 4.

<sup>13</sup> *Безруков А. В.* Обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации в контексте конституционализации отраслей национального права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 13–18.

ской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Единство конституционного регулирования во многом корреспондируется с решениями Конституционного Суда РФ, которые подчеркивают значимость конституционного регулирования, они оказывают существенное влияние на развитие понятия в целом и процесса конституционного регулирования в частности.

В постановлении от 18 июня 2018 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. П. Звягинцева Конституционный Суд выявил несоответствие действующего законодательства и постановил принять меры по приведению процесса конституционного регулирования по рассматриваемому предмету в соответствие с действующими нормами Конституции РФ<sup>14</sup>.

Опосредованное регулирование более применимо к характеристике конституционно-правового регулирования, понятия, предмет воздействия которого гораздо шире, чем конституционного регулирования. Опосредованное конституционное регулирование носит сегодня более широкий характер, чем ранее, и связано с упорядочением тех новых видов общественных отношений, которые определили качественные изменения правовой реальности.

Одним из признаков конституционного регулирования является наличие особого целеполагания. В конституционном праве цели составляют единую систему, звенья которой объединяются внутренним единством и взаимодействием. Конституционному регулированию свойственно также единство и взаимодействие целей, поскольку его действие как юридического инструмента государства направлено на упорядочение реальных общественных отношений. Целеполагание включает в себя юридическую, социально-психологическую и политическую составляющую.

Юридическая составляющая конституционного регулирования проявляется в регламентации основных видов общественных отношений. Социально-психологическая составляющая – это участие в формировании в сознании субъектов образа правомерного поведения, образа поведения, который соотносится с общепризнанной в Российской Федерации моделью поведения субъектов конституционных правоотношений.

Что касается политической составляющей: посредством процесса конституционного регулирования государство, воздействуя на сознание, не-

---

<sup>14</sup> URL: [http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFD\\_20180622\\_29.pdf](http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFD_20180622_29.pdf) (дата обращения: 22.06.2018).

прерывно доводит до субъектов конституционного регулирования свою политическую волю.

Все три составляющие образуют современный, соединенный единой целью синтез многопланового воздействия на множество переплетенных общей целью общественных отношений. Целью этого процесса является установление сбалансированного конституционного порядка путем воздействия на нравственную, политико-правовую и воспитательную составляющую поведения субъекта. Эта позиция во многом соответствует правовой доктрине, характерной для романо-германской правовой семьи, к части которой можно отнести и Российскую Федерацию.

Признаком конституционного регулирования является наличие особой сферы регулирования отношений, строго обозначенной нормами Конституции РФ. Именно эта особенность отличает конституционное регулирование от других видов правового регулирования. Исследование сферы конституционного регулирования общественных отношений неразрывно связывается учеными-юристами с предметом и пределами конституционного регулирования<sup>15</sup>.

Строгое политико-правовое обозначение сферы конституционного регулирования позволяет ученым установить баланс взаимоотношений между основными компонентами (элементами) политической системы и закрепить форму и порядок взаимоотношений между ними. В частности, это можно наблюдать в установлении баланса интересов в сфере реализации прав и свобод человека и гражданина (его политических прав), порядке организации высшей власти государства, закреплении и гарантировании принципов федеративного устройства государства и внешне-политической деятельности.

Следующий признак конституционного регулирования – наличие особого механизма, с помощью которого достигается его практическая составляющая. Современный уровень развития Российского государства показывает, что механизм конституционного регулирования представляет собой тот недостающий элемент, который отвечает за эффективность воздействия на общественные отношения, доминирующая роль в котором принадлежит нормам конституционного права. Необходимо констатировать, что произошедшие изменения в юридическом режиме способствовали появлению новых видов субъектов, расширению предмета регулирования общественных отношений, установлению пределов конституционного регулирования и т. д. Посредством механизма конституционного регулирования обеспечивается действенность норм Конституции РФ как норм, обладающих высшей юридической силой, прямым действием и широтой применения на всей территории Российской Федерации в сфере основ конституционного строя, основ правового положения

---

<sup>15</sup> См.: *Айткожин К. К., Сексембаева Е. Т.* Актуальные проблемы конституционного регулирования в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Сер. Юрид. 2002. № 1. С. 3–5.

человека и гражданина, организации государственной власти и местного самоуправления.

Механизм конституционного регулирования отвечает на вопросы, каким образом происходит конституционное регулирование общественных отношений (стадии), какие средства, способы и приемы задействованы в этом процессе, на какие виды конституционных норм опирается, достигаются ли цели воздействия. Феномен механизма конституционного регулирования заключается в том, что с его помощью можно отследить многогранный сложный путь конституционного регулирования от нормы Конституции РФ до достижения эффекта воздействия на конкретный вид отношений.

Таким образом, вышеперечисленные признаки характеризуют разнообразные политико-правовые грани этого явления как самостоятельной категории науки конституционного права. К особенностям конституционного регулирования можно отнести такие черты, как всесторонний характер воздействия, политико-юридическая значимость, особый круг субъектов, прямая универсальная природа, целеполагание, циклический характер, особая сфера регулирования и наличие собственного механизма.

*Костанайский филиал Челябинского государственного университета (Казахстан)*

*Нурмагамбетов Р. Г., кандидат юридических наук, профессор кафедры права*

*E-mail: Orel032@mail.ru*

*Kostanay Branch Chelyabinsk State University (Kazakhstan)*

*Nurmagambetov R. G., Candidate of Legal Sciences, Professor of the Law Department*

*E-mail: Orel032@mail.ru*

## СПЕЦИФИКА ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

О. Г. Остапец

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

Поступила в редакцию 13 июня 2018 г.

**Аннотация:** исследуется современная модель правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в России. Выявляются проблемные аспекты в сфере правовой регламентации взаимодействия государственной власти и местного самоуправления на региональном уровне. Обосновывается необходимость принятия специального закона, в котором следует закрепить механизмы и условия согласования интересов региональных и муниципальных органов власти, принципы их взаимодействия.

**Ключевые слова:** взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, правовая регламентация, правовой пробел.

**Abstract:** the modern model of legal regulation of interaction of public authorities and local self-government in Russia is investigated. The problematic aspects in the sphere of legal regulation of interaction between the state power and local self-government at the regional level are revealed. The necessity of adoption of the special law in which it is necessary to fix mechanisms and conditions of coordination of interests of regional and municipal authorities, the principles of their interaction is proved.

**Key words:** interaction of public authorities and local self-government bodies, legal regulation, legal gap.

Система правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления имеет многоуровневую структуру и включает международные нормы и принципы, правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней (внутригосударственное законодательство), т. е. речь идет о многоступенчатой иерархии правовых источников.

*Международный уровень правового регулирования.* Необходимо учитывать нормативное предписание Конституции РФ о том, что международные нормы и принципы являются составной частью правовой системы России (ч. 4 ст. 15)<sup>1</sup>. Следовательно, взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в России осуществляется и в соответствии с нормами международного права, что свидетельствует об имплементации указанных норм в российское законодательство, способствующей его гармонизации в данной сфере.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

Определенное влияние на формирование правовой основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления оказал Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятый на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 6 декабря 1997 г. № 10-17). Закон адресован законодательным органам государств – участников Содружества. Несмотря на то что положения закона носят рекомендательный характер, они позволили определить ориентир на согласованную законодательную деятельность указанных государств, направленную на определение базовых принципов государственной политики в сфере местного самоуправления в целом и специфику взаимодействия государственных и муниципальных органов власти федерального и регионального уровней в частности. Так, в ст. 7 указывается, что органы государственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление; при подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы муниципальных образований, органы государственной власти проводят консультации с органами местного самоуправления в порядке, установленном законом и др.

Одним из основных международных актов по вопросам местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия). Хартия признана моделью для законодательной регламентации института местного самоуправления в европейских государствах и является единственным документом, в котором для государств – членов Совета Европы определяются основные характеристики местного самоуправления и порядок применения данных положений в институциональной сфере<sup>2</sup>. В Хартии определено:

– во-первых, при делегировании полномочий центральными или региональными органами местным органам самоуправления последние должны, насколько это возможно, обладать свободой применять их в соответствии с местными условиями;

– во-вторых, в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, с ними проводятся консультации – заблаговременно и в соответствующей форме;

– в-третьих, любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен лишь для обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может, где это целесообразно, осу-

---

<sup>2</sup> См.: Муниципальное право Российской Федерации : в 2 ч. Ч. 1 : Учебник для академического бакалавриата / Н. С. Бондарь [и др.] ; отв. ред. Н. С. Бондарь. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 202. URL: <https://www.biblio-online.ru/viewer/CC7D5495-C3F7-40B0-A88F-D283DCE33155#page/4>

ществляться вышестоящими органами власти при выполнении органами местного самоуправления делегированных им задач<sup>3</sup>.

*Федеральный уровень.* На уровне Российской Федерации устанавливаются исходные правовые начала данного вида взаимодействия.

Анализ ст. 72 Основного закона позволяет сделать вывод, что вопросы правового регулирования местного самоуправления фактически находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации. Следует особо отметить, что ст. 132 Конституции напрямую закрепляет одну из форм взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. Речь идет о возможности наделения муниципальных органов власти отдельными государственными полномочиями.

Кроме того, по мнению С. Р. Зариповой, «...конституционное положение о самостоятельности местного самоуправления все больше дополняется различными правовыми средствами, с помощью которых регулируются отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления»<sup>4</sup>.

На современном этапе взаимодействие региональной государственной власти и местного самоуправления получило закрепление в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ). В частности, в законе определены следующие сферы воздействия региональных органов власти на организацию местного самоуправления (ст. 6):

– правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных на законодательном уровне;

– правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

– правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов РФ в порядке, установленном ФЗ № 131-ФЗ.

Причем осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов РФ в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправ-

<sup>3</sup> См.: Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 1985 г.) : ратифицирована федер. законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>4</sup> Зарипова С. Р. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 11.

ления допускается только в случаях и порядке, установленных на законодательном уровне<sup>5</sup>.

Поскольку муниципальное право является комплексной отраслью, требуется учитывать, что нормы, касающиеся взаимодействия органов публичной власти, содержатся во многих иных законах, в том числе отраслевых, и в подзаконных нормативных актах. Например, в Бюджетном кодексе РФ устанавливаются требования к определению порядка и методики распределения дотаций из средств регионального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением (ч.1 ст. 138)<sup>6</sup>.

В законе об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ указывается на право высшего исполнительного органа государственной власти предложить органу и должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат нормативным правовым актам федерального и регионального уровней, а также вправе обратиться в суд (п. «е» ч. 2 ст. 21). В законе об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений, предусмотрена возможность взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (по согласованию) в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, в соответствии с федеральным законодательством (ст. 10)<sup>7</sup>.

Как уже подчеркивалось, на подзаконном уровне ведется также соответствующее правовое регулирование. Так, постановлением Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 376 утверждены Правила введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций<sup>8</sup>.

*Региональный уровень.* Субъектами РФ осуществляется правовая регламентация в данной сфере в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. В настоящее время «в отличие от начала 2000-х гг., когда федеральные органы государственной власти активно воздейство-

---

<sup>5</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 18.04.2018 № 83-ФЗ). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>6</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 04.06.2018 № 142-ФЗ). URL: <http://www.consultant.ru>

<sup>7</sup> Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений : федер. закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (в ред. от 26.07.2017 № 205-ФЗ). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>8</sup> О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров : постановление Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 376 (в ред. от 11.06.2016 № 528). URL: <http://base.garant.ru/>

вали на регулирование и организацию местного самоуправления, их роль постепенно сводится к общей координации деятельности региональных властей, которым постепенно передается вся полнота государственных полномочий в муниципальной сфере»<sup>9</sup>.

В отдельных основных законах (конституциях, уставах) устанавливаются нормы, регулирующие общественные отношения в сфере взаимодействия региональных органов государственной и муниципальной власти. Так, в Уставе Иркутской области указывается следующее: «Взаимоотношения Иркутской области и муниципальных образований Иркутской области осуществляются на основе сотрудничества, согласования интересов при решении общих задач, взаимной ответственности, самостоятельного осуществления своих полномочий органами государственной власти Иркутской области и органами местного самоуправления»<sup>10</sup>.

В Конституции Республики Башкортостан подчеркивается, что «органы местного самоуправления могут наделяться законом Республики Башкортостан отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти Республики Башкортостан» (ст. 114)<sup>11</sup>.

Анализ основных законов субъектов РФ свидетельствует о том, что большинство из них содержит нормы, которые преимущественно определяют базовые начала и договорные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. В то же время не во всех субъектах РФ уделяется должное внимание правовой регламентации основ указанного вида взаимодействия, что оказывает негативное влияние на формирование региональной политики, направленной «...на решение экономических, политических и социальных проблем как отдельно взятого муниципального образования, так и субъекта Российской Федерации в целом»<sup>12</sup>.

Например, в ходе анализа содержания Устава Саратовской области было выявлено, что в нем «...отсутствуют положения, закрепляющие базовые начала взаимодействия государственных и муниципальных органов, за исключением норм о том, что губернатор области, обеспечивая координацию деятельности органов исполнительной власти области в

<sup>9</sup> Современные вызовы и перспективы развития : доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. *Е. С. Шугриной*. М., 2016. С. 24. URL: [http://hspa.ranepa.ru/uploads/files/2016/10/28-10-2016\\_1.pdf](http://hspa.ranepa.ru/uploads/files/2016/10/28-10-2016_1.pdf)

<sup>10</sup> Устав Иркутской области (ст. 86) : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС (в ред. от 12.04.2018 № 1-У). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>11</sup> Конституция Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 (в ред. от 04.03.2014 № 57-з). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>12</sup> *Виссаров А. В., Кудрявцев А. М.* Общие принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Марий Эл // Марийский юридический вестник. 2017. № 1 (20). С. 35.

соответствии с законодательством Российской Федерации, может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти региона с органами местного самоуправления»<sup>13</sup>.

Далее необходимо отметить, что в ряде регионов приняты законы, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов РФ по их взаимодействию с советами муниципальных образований<sup>14</sup>. Советы, созданные в форме ассоциаций, служат своеобразным проводником интересов муниципалитетов и способствуют созданию эффективного механизма взаимодействия двух уровней публичной власти.

Положительной оценки заслуживает нормотворческая практика некоторых субъектов РФ, направленная на осуществление правового регулирования порядка осуществления законодательной инициативы представительным органом муниципального образования<sup>15</sup>. Реализация права законодательной инициативы органами местного самоуправления представляет собой основополагающую форму взаимодействия органов власти муниципального и регионального уровней и позволяет совместно решать проблемы социально-экономического и политико-правового характера, затрагивающие обоюдные интересы.

В завершение краткого анализа системы федеральных и региональных актов в сфере взаимодействия государственных и муниципальных органов власти следует подчеркнуть, что на муниципальном уровне данные вопросы регулируются преимущественно посредством дублирования отдельных положений федерального законодательства и не оказывают значимого воздействия на формирование системы правового регулирования в указанной сфере. Так, в уставах муниципальных образований воспроизводятся соответствующие нормы ФЗ № 131-ФЗ, обязывающие главу муниципалитета представлять муниципальное образование в отношениях с органами государственной власти от имени муниципального образования, закрепляются полномочия местной администрации по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления региональными законами<sup>16</sup>. Законом субъекта РФ о соответствующем наделении может быть предусмотрена

---

<sup>13</sup> Остапец О. Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления (на примере Саратовской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 1. С. 35.

<sup>14</sup> См., например: О взаимодействии органов государственной власти Республики Татарстан с Советом муниципальных образований Республики Татарстан : закон Республики Татарстан от 15 ноября 2013 г. № 92-зрт (в ред. от 05.03.2018). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>15</sup> См., например: О порядке осуществления законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 9 декабря 1997 г. № 112-КЗ (в ред. от 19.12.2016 № 3526-КЗ). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>16</sup> См., например: Устав Натальинского муниципального образования Балаковского района Саратовской области : решение Совета Натальинского муниципального образования от 21 ноября 2014 г. № 173 (ст. 29, 32) (в ред. от 31.01.2018

обязанность принятия муниципального правового акта по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Например, в соответствии с Законом Астраханской области от 8 июля 2005 г. № 38/2005-ОЗ (в ред. от 26.12.2014 № 95/2014-ОЗ) численный и персональный состав комиссии определяется правовым актом органа местного самоуправления (п. 6–7 ст. 7)<sup>17</sup>.

Помимо нормативного правового регулирования немаловажное значение в сфере взаимодействия государственной власти и местного самоуправления на региональном уровне имеет и судебная практика. Судебные органы воздействуют на нормотворческий процесс и правоприменение путем формирования правовых позиций по вопросам функционирования института взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляют деятельность по единообразному применению права при разрешении конкретного юридического спора в данной сфере<sup>18</sup>.

Особое место в системе судебных актов занимают решения Конституционного Суда РФ. По мнению З. М. Сулейманова, акты высшего судебного органа конституционного правосудия выступают источником права России в случаях признания нормативных актов противоречащими Конституции РФ, а также в случае абстрактного толкования (не в связи с конкретным делом) норм Основного закона и установления конституционно-правового смысла федеральных законов<sup>19</sup>. Так, в постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П указывается следующее: конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения, не может быть ограничен законодателем субъекта РФ; установление органами государственной власти субъектов РФ сроков полномочий представительных органов местного самоуправления недопустимо; формы и способы государственного контроля за законностью при решении органами местного самоуправления вопросов местного значения не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и принятыми в соответствии с ней федеральными законами<sup>20</sup>.

2019. № 1

<sup>17</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/802031607>

<sup>18</sup> См., например: Об оставлении без изменения решения Псковского областного суда от 28 мая 2015 г., которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим Закона Псковской области от 26.12.2014 № 1469-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Псковской области и органами государственной власти Псковской области». URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>19</sup> См.: Сулейманов З. М. Судебные решения как источник муниципального права России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2011. С. 5.

<sup>20</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Кур-

Итак, представленная российская модель правовой регламентации взаимодействия органов публичной власти является достаточно сложной, поскольку построена на значительном количестве разноуровневых по юридической силе источниках.

Изучение особенностей правового регулирования в данной сфере свидетельствует о некоторой фрагментарности и эклектичности, наличии правовых пробелов (например, на федеральном уровне не урегулирован порядок разрешения разногласий между органами государственной власти и местного самоуправления; в большинстве субъектов РФ регулируются лишь отдельные вопросы данного вида взаимодействия; существует проблема разграничения полномочий между уровнями публичной власти в рамках реализации отдельных положений Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ<sup>21</sup> и т. д.).

Кроме того, значительный объем отношений возникает в сфере взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Сфера данного межуровневого взаимодействия регламентируется значительным числом разрозненных подзаконных нормативных правовых актов. Для решения указанной проблемы необходимо в каждом субъекте Федерации в императивном порядке предусмотреть разработку и утверждение регламента взаимодействия региональной исполнительной власти и муниципальной исполнительно-распорядительной власти, устанавливающего принципы, порядок и формы такого взаимодействия. Возможно взаимодействие в следующих основных формах: участие местных администраций в реализации федеральных и региональных программ, планов и отдельных мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие муниципальных образований; создание совместных постоянных либо временных координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов, участие в их работе при условии соблюдения принципа добровольного исполнения принимаемых ими решений; оказание органами исполнительной власти информационно-методической, консультативной, организационной поддержки указанным муниципальным органам власти; заключение соглашений о взаимодействии. В соглашениях о

ской области» : постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П. URL: [http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo\\_ks/konstitut\\_big\\_1308.htm](http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_1308.htm)

<sup>21</sup> Указанным законом введено положение о праве субъектов РФ перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти региона. При буквальном толковании данного положения можно сделать вывод о том, что субъект РФ может как передать полномочия органам местного самоуправления, так и изъять полномочия по решению отдельных вопросов местного значения у муниципальных органов власти. Такой подход к правовому регулированию не вполне соотносится с позицией органа конституционного правосудия, изложенной в постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П, в соответствии с которой вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти.

взаимодействии между органом исполнительной власти региона и муниципальным органом исполнительно-распорядительной власти следует устанавливать перечень их полномочий, определять условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, ответственность сторон, срок действия соглашения, основания и порядок досрочного расторжения соглашения. Итак, принятие регламента позволит повысить уровень управления процессами экономического и социального развития как самих регионов, так и муниципальных образований.

Анализ, в первую очередь регионального законодательства, свидетельствует об отсутствии в субъектах Федерации единообразного подхода к правовому регулированию в сфере взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в целом, что в конечном итоге приводит к снижению темпов в совершенствовании практики данного вида взаимодействия, в определенной степени препятствует выстраиванию конструктивного диалога между органами местного самоуправления и органами государственной власти. В целях обеспечения системного подхода к вопросам межуровневого взаимодействия, повышения эффективности механизма взаимодействия органов публичной власти в субъектах РФ необходимо принять федеральный закон «Об основах взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», в котором следует закрепить принципы взаимодействия, определить субъекты и основные формы их взаимодействия в качестве интегрирующей основы, механизм организации взаимодействия региональных и муниципальных органов власти и условия согласования их интересов.

Таким образом, не все возможности совершенствования законодательства в сфере взаимодействия государственной и местной власти исчерпаны. Они подлежат дальнейшему анализу, соответственно, правовое регулирование в указанной сфере нуждается в развитии и оптимизации.

УДК 340.1

## ЗНАЧЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Е. Ю. Цуканова

*Белгородский государственный национальный  
исследовательский университет*

Поступила в редакцию 10 января 2019 г.

**Аннотация:** анализируются современные подходы в решении вопроса о необходимости глубокой проработки вопроса о сущности юридических фактов как элемента системы правового регулирования. Отмечено, что в условиях современной России проблематика юридических фактов имеет фундаментальное значение. Обосновывается позиция о том, что решение вопроса о сущности последних невозможно без определения их предназначения в системе правового регулирования. Дается анализ функций юридических фактов, которые подразделены на основную, дополнительные и специальные. Предлагается авторский взгляд относительно функционального воздействия юридических фактов.

**Ключевые слова:** юридический факт, юридический состав, обстоятельство реальной действительности, норма права, правовая категория, правоотношение.

**Abstract:** modern approaches are analyzed in resolving the issue of the need for a deep study of the issue of the essence of legal facts as an element of the legal regulation system. It is noted that in the conditions of modern Russia, the issue of legal facts is of fundamental importance. The decision on the essence of the latter is impossible without defining their purpose in the system of legal regulation. The analysis of the functions of legal facts, which are divided into the main, additional and special ones, is given. In conclusion, the author's view is proposed regarding the functional impact of legal facts.

**Key words:** a legal fact, legal structure, circumstance of reality, rule of law, legal category, relationship.

Вопрос о природе юридических фактов, несмотря на достаточно длительный период его разработки, до сих пор остается проблемным в общей теории права. Полагаем, что решение данного вопроса невозможно без установления предназначения юридических фактов в системе правового регулирования. Можно сказать и более определенно – проблему сущности юридических фактов необходимо рассматривать через призму значимости данного явления как для современной правовой науки, так и практики.

Примечательным в этом плане является выступление Р. Книпера на Международной научно-практической конференции в рамках ежегодных цивилистических чтений «Юридические факты как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений»

(Алмата, Казахстан 21–22 мая 2015 г.). В своем докладе «Юридические факты: возникновение и упадок одного правового института в немецком праве» ученый достаточно критично отнесся к изучению теории юридических фактов на современном этапе<sup>1</sup>.

Критическое отношение выразилось в сомнениях относительно возможности категории «юридический факт» определить системную ясность правовой материи. В докладе была озвучена критика рассматриваемой теории со стороны немецких цивилистов XX в. (в частности, К. Ларенца, Ф. Флуме), общая позиция которых сводится к тому, что отдельной категории юридических фактов, которая является посредником между чистыми фактами и правовыми нормами, не требуется. Например, Е. фон Гиппель поставил себе задачу устранить укоренившийся способ мышления относительно юридических фактов. Он утверждал, что вера в существование и возможность юридических фактов и сцепление между этими утверждаемыми фактами и правовым воздействием имело последствием «постоянную недопустимую неразбериху между фактическими обстоятельствами и правовой оценкой фактических обстоятельств», что это смешало «действительность и юридическую оценку действительности»<sup>2</sup>.

Вышеизложенное рассматривается как упадок правового института юридических фактов в немецком праве. По утверждению Р. Книпера, изучение данных вопросов в германской правовой системе в настоящее время осуществляется лишь в рамках истории права.

Подытоживая свой доклад и выражая личное мнение, Р. Книпер говорит, что «институт юридических фактов является не нужным для того, чтобы придавать юридическую обязательность отношениям между лицами. Нормы устанавливают, какие факты должны иметь место, чтобы обосновать содержащиеся в них правовые последствия»<sup>3</sup>. Далее поясняется, что эти нормы могут быть кодифицированным правом или правом судей, или правом обычаев. Существенным является лишь то, что они разработаны авторизованным разработчиком норм на основе писаной или не писаной конституции какого-то общества. Какие факты являются релевантными, определяется исходя из содержания этих норм, а не из последующей юридической операции, когда определенный круг фактов определяется заранее и впоследствии называется «юридическими» фактами, чтобы исключить всеохватный «эмпиризм».

Оппонентом высказанной немецким ученым позиции на этой конференции выступил А. Г. Диденко, который не отвергает возможность такого понимания места и значения юридических фактов, которое принято в Германии. Однако «в силу принципиальных причин такой подход нереа-

---

<sup>1</sup> См.: *Книпер Р.* Юридические факты : возникновение и упадок одного правового института в немецком праве. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=32401565#pos=3;-142](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32401565#pos=3;-142)

<sup>2</sup> *Гиппель Е. ф.* О закономерности юридического создания системы [Zur Gesetzmäßigkeit juristischer Systembildung]. Berlin, 1930. С. 39.

<sup>3</sup> *Книпер Р.* Указ. соч.

лизуем в наших условиях. Он возможен лишь на достаточно длительном стабильном, эволюционном пути развития общества»<sup>4</sup>.

Несмотря на существенно меньшее значение юридических фактов как правовой категории, говорить об отсутствии интереса к ее изучению в зарубежной правовой науке было бы неправильно. Так, Р. Саватье, исследуя основания возникновения обязательств, критикует традиционную четырехвидовую их классификацию (договор, квазидоговор, деликт, квазиделикт) и еще пятое основание – закон. Он отмечает, что эта классификация не отвечает ни требованиям точности, ни требованиям полезности<sup>5</sup>.

В целом же можно констатировать невысокий уровень актуальности теории юридических фактов в зарубежном праве европейских стран.

Современные российские правовые реалии вряд ли позволяют уделять проблемам права небольшое внимание. Правовое регулирование, особенно в частной сфере, находится в сфере повышенного внимания со стороны как представителей правовой науки, так и практикующих работников. Совершенствование гражданского законодательства, к примеру, привело к появлению новых институтов, которых ранее в отечественной цивилистике не существовало. Большинство из современных новелл заимствовано в зарубежных правовых порядках, что обусловлено необходимостью унификации правового регулирования экономической сферы со странами развитой рыночной экономики и с устоявшейся правовой системой.

В настоящее время данные новеллы «тестируются» на предмет их соответствия российским правовым традициям, а также достигнутому уровню состояния экономических отношений. Это не может не затрагивать самих основ правового регулирования, к которым относятся и юридические факты. Как справедливо отмечает В. В. Агеева, эффективность права как регулятора имеет прямую зависимость от соотношения жизненных реалий, выступающих в качестве юридических фактов, и правовых последствий ими вызывающих. Это помогает устранить «хаос в обществе»<sup>6</sup>.

В этом плане интересно замечание С. Ф. Кечекьян о том, что, «в свете научных законов явления природы и общества представляются расположенными в определенном порядке и не составляют более «царства хаоса и случайностей», какими они предстают обыденному сознанию»<sup>7</sup>.

Действительно, в относительно стабильном обществе при устойчивой правовой системе надобность поэлементного анализа стремительно

---

<sup>4</sup> Диденко А. Г. О методологии исследования теории юридических фактов. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36742336](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36742336)

<sup>5</sup> См.: Саватье Р. Теория обязательств (юридический и экономический очерк) / пер. с фр. Р. О. Халфиной. М., 1972. С. 49–50.

<sup>6</sup> См.: Агеева В. В. Общая теория юридических фактов : значение для правоприменительной деятельности // Вопросы экономики и права. 2016. № 5. С. 7.

<sup>7</sup> Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 13.

уменьшается. И, наоборот, в ситуации «штормовой» изменчивости правового регулирования потребность в тщательном разборе всех его составляющих является насущной необходимостью. Если использовать образные аналогии, то можно привести следующую. Пока автомобильный двигатель работает без сбоев, нет никакой нужды «лезть внутрь» и что-либо исправлять. Главное – чтобы он производил ту полезную работу, для которой предназначен. Но при перебоях в выполнении этой функции возникает потребность в его разборе с целью выявления дефектных деталей и возможной их замене.

В силу сказанного в развивающихся правовых системах необходимо пристальное внимание к отдельным ее элементам с целью определения эффективности их работы. Это является актуальным для современной России в условиях становления рыночной системы и стремления к ее устойчивому функционированию. Не вдаваясь в дальнейший детальный анализ перспектив теории юридических фактов, можно констатировать лишь то, что развитие теоретических основ правового регулирования в российском обществе неразрывно связано с таким правовым явлением, как юридический факт. Обособление, сохранение и современное развитие данной категории в правовой плоскости нами расценивается как достижение российской правовой науки. Вместе с тем определение его правовой природы невозможно без установления его предназначения.

Решение данного вопроса, на первый взгляд, достаточно очевидно. Оно следует из традиционного определения, согласно которому юридический факт представляет собой такое обстоятельство, которое является основанием возникновения, изменения или прекращения правоотношений (в более широком плане рассматривается как основание для возникновения правовых последствий). Функция основания для динамики гражданских правоотношений обычно рассматривается в качестве основной, наряду с иными (дополнительными).

Полагаем, что такой подход говорит лишь о сугубо техническом значении юридических фактов. Между тем значимость данной правовой категории имеет более широкое основание. Причем на необходимость более широкого взгляда на природу и предназначение юридических фактов обратили внимание советские цивилисты. Так, О. С. Иоффе на основе анализа процесса становления и развития учения о юридических фактах в немецкой и дореволюционной российской научной литературе обратил внимание на то, что основные усилия были направлены на создание «стройной классификационной системы»<sup>8</sup>. При этом было отмечено, что «буржуазным юристам» не удалось создать ничего нового по сравнению с наработками первой половины XIX в.

Причем возможное направление дальнейшего развития виделось ученому не в совершенствовании системы юридических фактов. «Создание логически стройной и научно полноценной системы юридических

---

<sup>8</sup> *Иоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949. С. 116.

фактов, – писал О. С. Иоффе, – имело бы, конечно, большое теоретическое значение для разрешения проблемы в целом. Но оно явилось бы не более, чем первым шагом на пути к ее разрешению»<sup>9</sup>. Сущность юридических фактов, по мнению ученого, может быть установлена только *при установлении целей, ради достижения которых определенным волевым действиям и иным внешним событиям придается юридическое значение*, а именно свойство быть основанием для движения правоотношения.

Придание определяющего значения теории юридических фактов не их системе, а иным аспектам отмечалось также в работах М. М. Агаркова. Применительно к системе оснований возникновения гражданско-правовых обязательств им отмечалось, что при до конца проработанной системе всех юридически фактов, задача по разработке системы таких оснований «не была бы даже надлежащим образом поставлена»<sup>10</sup>.

А. Г. Диденко уже на современном этапе повторяет те же мысли, высказанные практически более чем полстолетия назад. Ученый говорит о том, что традиционный подход к сущности юридических фактов представляет собой «существенный элемент анализа». При этом обращает внимание на ряд обычных правоприменительных проблем, которые нуждаются в научной оценке, в частности толкование некоторых законоположений вследствие того, что отдельные факты не всегда точно описаны в правовой норме или же четко не увязаны с правовыми последствиями. Вместе с тем не это является главным в теории юридических фактов. Главное – «в установлении ценности появления того или иного юридического факта как такового. Юридический факт, с одной стороны, является причиной возникновения новых правовых последствий, с другой – сам вызван к жизни объективными потребностями»<sup>11</sup>.

Приведенные выше рассуждения обуславливают необходимость выявления значимости юридических фактов в правовой материи и их функциональное назначение в механизме правового регулирования.

Юридический факт (фактический состав) является правовой категорией и существует в правовой плоскости применительно к решению правовых задач. Как и иные правовые явления, он служит средством правового воздействия, в том числе и непосредственно правового регулирования, которое в свою очередь выступает в качестве части социального нормативного регламентирования общественных отношений. В качестве предмета правового регулирования выступают социальные отношения, поведение и деятельность физических лиц.

Юридические факты не существуют сами по себе и для себя. Они находятся в неразрывной связи с другими правовыми понятиями и категориями и проявляют себя только в соотношении с другими правовыми явлениями. Вследствие этого необходимо определить их функциональ-

<sup>9</sup> Там же. С. 117.

<sup>10</sup> Агарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 85–86.

<sup>11</sup> Диденко А. Г. Вызовы времени : теория юридических фактов и ее отражение в правовой действительности. Алматы, 2015. С. 10–11.

ные взаимосвязи в правовой материи. Это вполне соответствует широко используемому в социальных науках методу структурно-функционального анализа.

В основе такого метода лежит исходное положение о том, что все социальные явления взаимосвязаны и образуют общую систему, элементами которой выступают меньшие системы, которые представляют собой комплекс взаимосвязанных элементов, находящихся друг с другом в определенных функциональных отношениях. Исходной позицией структурно-функционального анализа является понятие функции каждой системной единицы по отношению к системе как целому.

Перспективность использования данного метода уже отмечалась в юридической науке, в том числе и по отношению к раскрытию сущности юридического факта<sup>12</sup>. Познание функций юридических фактов позволит выявить связь с иными правовыми явлениями, что, в свою очередь, будет способствовать определению их природы.

Определяя общий подход к понятию функций юридических фактов, можно остановиться на характеристике, предложенной В. Б. Исаковым. Ученый определил понятие функции юридических фактов как «обобщенную характеристику их роли в механизме правового регулирования»<sup>13</sup>. Им же предложены используемые сегодня виды функций, к числу которых отнесены: 1) основная; 2) дополнительные; 3) специальные.

1. *Основная функция юридических фактов.* В качестве основной функции рассматривается обеспечение возникновения, изменения и прекращения правовых отношений. Выполняя данную функцию, юридические факты решают задачу «приведения в действие норм права, всего юридического механизма». Причем правильное понимание значения этой функции, по справедливому замечанию В. Б. Исакова, возможно только лишь при ее рассмотрении «в более широком контексте, в связи с функциями других элементов механизма правового регулирования»<sup>14</sup>.

Раскрытие вопроса о выполнении юридическими фактами своей основной функции прямо и непосредственно связано с проблемой определения места юридических фактов в механизме правового регулирования.

Анализ различных точек зрения показал два основных подхода ученых по разрешению данного вопроса.

Некоторые из них рассматривают юридические факты как механизм обеспечения перехода одной стадии правового регулирования (регламентации общественных отношений) к другой стадии (правоотношению). В силу этого юридические факты как таковые не занимают самостоятельного места в механизме правового регулирования. Наиболее определенно в этом плане высказал свою позицию Ю. И. Гревцов. Он рассматривает юридический факт только в качестве предпосылки правового отноше-

<sup>12</sup> См.: *Мирошникова Ж. Ю.* Функции юридических фактов по российскому законодательству : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2005. С. 9.

<sup>13</sup> *Исаков В. Б.* Юридические факты в советском праве. М., 1984. С. 57.

<sup>14</sup> Там же.

ния «и не больше»<sup>15</sup>. Как видно, рассуждения с этих позиций приводят к отрицанию самостоятельного места юридических фактов в механизме правового регулирования. Такого же методологического подхода придерживаются Н. Г. Александров, С. С. Алексеев и др.

С. С. Алексеев, характеризуя механизм правового регулирования, выделяет его стадии (три главных и одну факультативную): 1) стадия формирования и действия юридических норм; 2) стадия возникновения прав и обязанностей (правоотношений); 3) стадия реализации прав и обязанностей; 4) стадия применения права (факультативная стадия). Соответственно этим стадиям ученый выделяет и четыре элемента в механизме правового регулирования<sup>16</sup>. Как видим, места в ряду этих элементов механизма правового регулирования юридическим актам не находится.

Противоположный подход исходит из той посылки, что юридические факты выполняют в механизме правового регулирования самостоятельные функции и в силу этого занимают самостоятельное место в ряду других его элементов. Так, Ю. К. Толстой еще в 1959 г. характеризовал воздействие нормы права на поведение людей через прохождение трех стадий: правоспособности, юридического факта и правоотношения<sup>17</sup>. С. И. Реутов также считает, что юридические факты являются «важнейшей частью механизма правового регулирования. Такого же мнения придерживается и В. Б. Исаков<sup>18</sup>. Поддерживая данный подход, считаем возможным и даже необходимым рассматривать юридические факты в качестве отдельного и обособленного элемента в системе правового регулирования. Дополнительные аргументы в пользу этой позиции будут высказаны далее.

Таким образом, роль связующего звена между правовой нормой и правоотношением, где юридический факт выступает основанием наступления соответствующих правовых последствий, является основной его функций. Иногда в рамках этого общего функционального направления обособляют отдельные виды юридических фактов.

Рассматривая проблематику функций юридических фактов, В. А. Белов отмечает, что наука гражданского права выработала две основные функциональные классификации юридических фактов. Так, первая классификация осуществляется в зависимости от критерия своей логической значимости. По этому критерию факты разграничиваются на основания, условия и предпосылки динамики гражданских правоотношений. Второй критерий – результативность юридических фактов. В зависимости от этого выделены правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие юридические факты. Третья классификация, указанная В. А. Беловым, не имеет широкого распространения и проведена в зависимости от «рода тех правовых последствий, к которым приводят

<sup>15</sup> См.: Гревцов Ю. И. Проблемы теории правового отношения. Л., 1981. С. 73.

<sup>16</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 25–26.

<sup>17</sup> См.: Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959. С. 6.

<sup>18</sup> См.: Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. С. 56–57.

юридические факты». Основываясь на данном признаке, выделены две группы: 1) факты, влияющие на гражданские правоотношения; 2) факты «вызывающие движение иных гражданско-правовых форм»<sup>19</sup>.

Давая краткую характеристику первой из выделенных функциональных классификаций, В. А. Белов дает следующий комментарий. Разные фактические обстоятельства могут играть различные роли в правовом регулировании. В зависимости от этого можно выделять факты-предпосылки, факты-условия и факты-основания.

Факты-основания с позиции логики выступают в качестве «причины обстоятельства, являющегося той «последней каплей», которая «переполняет чашу» фактических обстоятельств, а вместе с ней и «чашу индифферентного отношения» субъекта правотворчества»<sup>20</sup>. Такой факт вызывает динамику конкретного жизненного отношения, но в то же время и его правовую регламентацию. Факты-условия и факты-предпосылки ни в цивилистической науке, ни в общей теории права не имеют четкого определения и, самое главное, разграничения друг от друга. В целом если основания оказывают прямое и непосредственное воздействие на динамику правоотношения, то предпосылки и условия предопределяют сами основания. При отсутствии необходимых условий и предпосылок не может появиться и само основание.

Они как минимум должны быть разграничены во времени. Безусловно, условия и предпосылки предшествуют основанию, и при нарушении этой последовательности соответствующие правовые последствия наступить не могут. Например, в качестве необходимой предпосылки в развитии динамики правоотношения традиционно рассматривается наличие соответствующей правовой нормы. Так, еще О. А. Красавчиков, наряду с юридическими фактами как основаниями возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений, выделял как правосубъектные, так и нормативные предпосылки<sup>21</sup>. Принятый в установленном порядке нормативный акт может рассматриваться как предпосылка для будущих взаимоотношений, но никак не прошлых. Именно на этой посылке основано общее правило о том, что закон не имеет обратной силы. Исключение из этого правила составляют случаи принятия нового закона, который смягчает или устраняет юридическую ответственность, что предусмотрено ч. 2 ст. 54 Конституции РФ и соответствует принципам гуманизма и справедливости.

Обычно к числу фактов-предпосылок и фактов-условий относят «естественные и юридические свойства, имманентно присущие субъектам или объектам гражданских правоотношений, их юридически значимые характеристики»<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Белов В. А. Гражданское право : в 4 т. Т. 2 : Общая часть : в 2 кн. М., 2016. Кн. 2. С. 18.

<sup>20</sup> Там же. С. 18

<sup>21</sup> См.: Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 5.

<sup>22</sup> Белов В. А. Указ. соч. С. 19.

Таким образом, с позиции данной классификации видно, что фактические обстоятельства могут не только непосредственно обуславливать возникновение правоотношений, но и выступать просто в качестве необходимого условия. Вследствие этого В. А. Белов отказывается от использования традиционного в цивилистической науке термина «основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений». Данный оборот не в полной мере отражает «богатство освещаемой тематики». При этом предлагается заменить его на более общее и нейтральное понятие – «гражданско-правовые факты», т. е. факты, значимые для гражданского права<sup>23</sup>.

Несмотря на многообразие видов юридических фактов, выделенных по признаку роли в правовом регулировании, в конечном счете они направлены на выполнение своей основной функции – быть основанием для возникновения правовых последствий.

Наряду с основной выделяются и иные функции (дополнительные и специальные).

2. *Дополнительные функции юридических фактов.* К числу дополнительных юридических фактов относится, к примеру, *функция обеспечения гарантии законности*. Как отмечает В. Б. Исаков, ссылаясь на З. Д. Иванову<sup>24</sup>, в правоприменительной деятельности юридические факты могут выполнять и функцию гарантий законности. При этом В. Б. Исаков отмечает, что термин «гарантии законности» применительно к юридическим фактам имеет два различных смысла. В широком смысле юридические факты обеспечивают гарантии законности, позволяя правоприменителю правильно «очертить точные условия, при которых (и только при которых!) могут наступать правовые последствия». В качестве примера такого подхода приводится суждение Н. П. Ворониной, которая пишет, что «юридические факты позволяют судить компетентному органу о наличии субъективного права»<sup>25</sup>. Действительно, любой юридический факт, рассматриваемый в таком ракурсе, служит обеспечению законности и правопорядка. Однако такой подход мало что вносит в дело познания юридического значения юридических фактов, поскольку обеспечение таких гарантий законности логически вытекает из основной их функции.

Вместе с тем, наряду с таким широким пониманием функции обеспечения гарантий законности, В. Б. Исаков говорит о возможности узкого ее толкования. В обоснование такой возможности указывается на юридические факты, которые связаны с «особо важными участками правового регулирования, на которых лежит повышенная ответственность за состояние законности». В качестве примера приводятся факты, являющиеся

<sup>23</sup> См.: Там же. С. 17.

<sup>24</sup> См.: *Иванова З. Д.* Юридические факты и возникновение субъективных прав граждан // Советское государство и право. 1980. № 2. С. 33.

<sup>25</sup> *Воронина Н. П.* Роль юридических фактов в осуществлении конституционного права граждан на жилище // Государство и право в системе социального управления. Свердловск, 1981. С. 63.

основанием для отказа в принятии искового заявления, для возбуждения уголовного дела и иные подобные обстоятельства. При этом отмечается, что, к примеру, правомерное возбуждение судебного дела служит исходной основой для правомерности всех последующих действий. Именно в таком качестве юридические факты выступают как важная гарантия законности, а не только служат средством возникновения, изменения и прекращения правоотношений.

Данный подход к объяснению функции обеспечения гарантий законности более продуктивен, однако в конечном итоге и он основывается на возможности юридических фактов влиять на динамику общественных отношений: где-то это происходит менее заметно (на таких участках правового регулирования, которые не обладают высокой социальной значимостью), а где-то особо выпукло (в силу особой актуальности уровня законности в некоторых общественных отношениях).

Другой дополнительной функцией является *предварительное воздействие норм права на общественные отношения*.

Данная функция основывается на воспитательной функции права в целом, стимулируя или предупреждая определение поведения. Преломляя данную функцию через теорию юридических фактов, можно говорить о том, что они выступают в качестве своеобразного ориентира условно-идеального поведения граждан. В частности, В. Б. Исаков приводит пример с премированием, когда в нормативном акте устанавливаются условия для получения премии. Граждане, рассчитывающие на ее получение, должны соизмерить свое поведение с той идеальной моделью, которая установлена нормативно<sup>26</sup>.

В этом плане интересно то, что речь идет о юридических фактах в аспекте их правовых моделей, закрепленных в правовой норме. Говорить о юридических фактах в традиционном контексте, рассматривая их как реальные жизненные обстоятельства, логически некорректно. Ориентировать на определенное поведение может только предполагаемая модель поведения, при выполнении которой в будущем может появиться определенный результат в виде получения премии.

В. Б. Исаков говорит о том, что «предварительное (через юридические факты) действие правовых норм представляет собой фундаментальное явление правовой действительности, требующее комплексного юридического, социологического, психологического изучения»<sup>27</sup>.

В целом, соглашаясь с наличием предварительного воздействия правовых норм на общественные отношения, необходимо отметить следующие обстоятельства. Во-первых, в теории права разграничиваются такие понятия, как «правовое регулирование» и «правовое воздействие». Основные правовые функции действуют в рамках правового регулирования. Что же касается воспитательного воздействия, то оно относится к «выхо-

---

<sup>26</sup> Более подробно об этом см.: Исаков В. Б. Правовое регулирование и юридические факты // Правоведение. 1980. № 5. С. 34–37.

<sup>27</sup> Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. С. 60–61.

дящей за пределы правового регулирования части воздействия права, осуществляемого не специально юридическими, а общесоциальными, присущими всем надстроечным элементам приемами и средствами»<sup>28</sup>. Во-вторых, воспитательное значение, как правило, придает именно нормам права, а не ее отдельным элементам (например, гипотезе нормы, в которой и содержатся указания на юридические факты).

Помимо вышеназванных выделяется также и такая *дополнительная функция* юридических фактов, как *ограничения пределов свободного усмотрения*. В научной литературе выделение данной функции обусловлено тем, что часто для завершения процесса формирования фактического состава требуется принятие индивидуального правового акта (например, для назначения пенсии и иных социальных выплат). В таких ситуациях возможность принятия индивидуального акта обусловлена рядом жизненных обстоятельств, каждый из которых может и должен рассматриваться как юридический факт. При назначении пенсии, к примеру, юридическими фактами будут достижение определенного возраста, а также наличие определенного страхового стажа. Они в совокупности являются основанием для принятия индивидуального правового акта о назначении пенсии. Достижение возраста, наличие страхового стажа, а также принятие индивидуального акта выступают как фактический состав для возникновения права на получение пенсии.

3. Помимо дополнительных выделяются также и *специальные функции*. Как правило, специальные функции юридических фактов связываются с возможностью их действия на другие факты, при этом образуя систему фактов, именуемую фактическим составом. Как пишет В. Б. Исаков, «в силу этого обстоятельства юридические факты осуществляют определенные функции не только по отношению к «большой системе» – правоотношению, но и по отношению к «малой» – фактическому составу»<sup>29</sup>.

В зависимости от назначения юридического факта внутри фактического состава выделяют такие функции, как правопорождающая, правопрепятствующая, правопрекращающая, правовосстанавливающая.

Выделенные в научной литературе и рассмотренные нами функции юридических фактов показывают многовекторность влияния юридических фактов на различные правовые явления. В то же время можно заметить, что рассмотрение юридического факта только в виде реального жизненного обстоятельства не позволяет говорить о возможности выполнения всех вышеназванных функций. Классическое определение юридического факта было сформулировано применительно только к выполнению им роли «спускового механизма» в системе правового регулирования. Такое качество юридического факта позволяет ориентировать его только на выполнение основной функции – быть основанием возникновения правовых последствий. Иные же из названных функций конкретное реальное жизненное обстоятельство выполнять объективно не в состоянии.

<sup>28</sup> Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 143.

<sup>29</sup> Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. С. 61.

Наиболее ярко это проявляется при анализе функции предварительного воздействия норм на правовые отношения. В данном случае функциональное воздействие оказывает не юридический факт как обстоятельство реальной действительности, а его мысленный образ (или же правовая модель такого обстоятельства). Идеалистическая правовая модель фиксируется в гипотезах правовых, и именно она оказывает влияние на поведение субъектов. Такое влияние может быть направлено на предупреждение или пресечение определенных деяний, если они могут оказать негативное воздействие на состояние общественных отношений (например, предупреждение правонарушений) или же на стимулирование к определенному социально полезному поведению.

Таким образом, юридические факты оказывают свое функциональное воздействие как на этапе правообразования (правотворчества), так и в сфере реализации права (правоприменении). Выделение двух относительно обособленных систем, в которых юридические факты выполняют специфические задачи, по нашему мнению, может являться одной из основных методологических посылок, дающих верные направления в дальнейшем исследовании теории юридических фактов.

Первое направление – правотворческое.

На этапе правообразования (правотворчества) необходима работа по отбору тех фактических обстоятельств, посредством которых будут определяться правовые последствия и формироваться норма права в целом. Кроме того, значительные усилия требуются в надлежащем отражении в гипотезе правовой нормы тех жизненных обстоятельств, с которыми законодатель решит связать определенные последствия. При этом следует учитывать, что юридические нормы являются разновидностями социальных норм и им присущи все существенных характерные черты последних. Вместе с тем юридические нормы имеют свои существенные признаки, которые обособляют их в ряду социальных фактов.

В плане правотворчества речь идет о препарировании жизненных реалий в виде конкретных обстоятельств и придании им правовой силы порождать правовые последствия (в этом отношении можно использовать условный термин «*юридические факты для права*»). Именно поэтому проблемы законотворческой техники должны увязываться с проблематикой системы юридических фактов.

Второе направление – правоприменительное.

Этот аспект является традиционным в изучении проблематики юридических фактов. Он логически вытекает из классического определения, согласно которому юридический факт представляет собой жизненное обстоятельство, влекущее правовые последствия. Именно в правоприменительной деятельности осуществляется правовая квалификация, представляющая собой мыслительную деятельность, в ходе которой устанавливается соответствие или несоответствие признаков реального фактического обстоятельства признакам юридического факта, абстрактно очерченного нормой права, а также как результат этого процесса (в этом

отношении можно использовать условный термин «*юридические факты из права*»).

Оба указанных направления находятся между собой в диалектическом единстве, и их существование взаимообусловлено. Одно без другого существовать не может, по крайней мере, без ущемления своего функционального назначения. Вместе с тем каждый из выделенных аспектов имеет свои особенности и может подвергаться научному анализу по отдельности.

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет*

*Цуканова Е. Ю., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического института НИУ «БелГУ»*

*E-mail: tsukanova@bsu.edu.ru*

*Belgorod State National Research University*

*Tsukanova E. Yu., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Law and Legal Process Department*

*E-mail: tsukanova@bsu.edu.ru*

**СПЕЦИФИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ  
ДЕПООЦРИТЕЛЬНЫМИ НОРМАМИ ПРАВА**

**Д. А. Пешехонов**

*Нижегородская академия МВД России*

Поступила в редакцию 13 июня 2018 г.

**Аннотация:** развитие общественных отношений приводит к необходимости их правового регулирования. Однако при создании новых и совершенствовании существующих нормативных правовых актов необходимо учитывать возможность их последующей практической реализации. При рассмотрении инструментов государственного реагирования на правонарушение особое значение приобретает использование депооцрительных норм права. В статье рассматриваются примеры противоречивого применения данного вида норм, а также причины, по которым депооцрительные нормы права нуждаются в дальнейшем исследовании.

**Ключевые слова:** регулирование общественных отношений, депооцрительная норма права, депооцрение, правовая реализация, правовая оценка.

**Abstract:** the development of social relations leads to the need for their legal regulation. However, the creation of new and improvement of existing regulatory legal acts should take into account the possibility of their subsequent practical implementation. In considering the instruments of state response to misconduct, the use of the law abolishing previously assigned incentives is of particular importance. The article considers the examples of controversial application of this type of rules, as well as the reasons why the rules of the law abolishing the previously appointed promotion need further investigation.

**Key words:** regulation of social relations, abolishment of the promotion of the norm, cancellation of promotion, legal implementation, legal assessment.

Общественные отношения пронизывают все сферы жизни и деятельности человека. Их разнородность выступает закономерной причиной появления всё большего количества нормативных правовых установлений. Развитие общественных отношений приводит к формированию сложной и поэтому не поддающейся шаблонным критериям организации их существования. Общественные отношения, вышедшие на уровень, исключающий их самостоятельную неправовую регуляцию, становятся объектом для вмешательства государственных органов, в чьи обязанности входит выбор принципов правового регулирования, оптимальных для той или иной сферы отношений. Как справедливо заметили известные ученые А. В. Поляков и Е. В. Тимошина, в правовой жизни любого государства существует момент консервативный, связанный с необходимостью государственного признания уже сложившихся общественных отношений, органичных для данного общества, и образованием на их легитимиро-

ванной основе отношений правовых, модельно закрепленных в официальных правовых текстах<sup>1</sup>.

Стремление государства формализовать общественные отношения является вполне объяснимым, ведь чем большее число правовых ситуаций будет предусмотрено нормативными правовыми актами, чем больше актуальных веяний будет подлежать государственному регулированию, тем качественнее будет функционировать правовая система, одной из основных целей которой является соблюдение конституционных прав граждан.

Процесс создания новых и совершенствования существующих нормативных правовых основ нередко находится в прямой зависимости от целого ряда факторов. К таковым в Российской Федерации можно отнести различный уклад общественных отношений в субъектах нашего государства, а также географическую составляющую – значительное число отдаленных от центра субъектов РФ. Все это препятствует выстраиванию универсального законодательства и формированию единообразной правоприменительной практики, а также неминуемо приводит к образованию характерных для того или иного региона Российской Федерации особенностей правореализации.

В связи с этим ключевой целью нормотворческих органов должно становиться создание такого перечня мер государственного реагирования, который будет охватывать максимально широкий круг общественных отношений с учетом их объективных индивидуальных особенностей. При создании новых и совершенствовании уже существующих инструментов реагирования необходимо прилагать усилия к повышению степени их универсализации.

Но здесь возникает проблема не только своевременной реакции государства на необходимость обличения в правовую оболочку различных социально значимых ситуаций, но и организации условий обеспечения бесперебойного реагирования на них. Именно об условиях практической реализации правовых норм должен беспокоиться правоприменитель сразу после принятия решения о начале работы над правовой регламентацией той или иной сферы общественных отношений. Л. А. Морозова определяет правовую реализацию как претворение, воплощение предписаний юридических норм в жизнь путем правомерного поведения субъектов общественных отношений (государственных органов, должностных лиц, общественных объединений, физических лиц)<sup>2</sup>. Чуть менее развернутое определение правовой реализации предлагает Л. П. Рассказов. По его мнению, реализация права – это претворение (воплощение) норм права в правомерное поведение субъектов права<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права : учебник. СПб., 2005. С. 208.

<sup>2</sup> См.: Морозова Л. А. Теория государства и права. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 249.

<sup>3</sup> См.: Рассказов Л. П. Теория государства и права : углубленный курс : учебник. М., 2015. С. 400.

Нашему видению в большей степени соответствует подход Л. А. Морозовой. Вместе с тем представляется логичным конкретизировать данное определение, дополнив его начало словами «наличие обеспеченных государством условий претворения, воплощения...». Ведь именно в компетенцию государственных органов на этапе формулирования того или иного нормативного правового акта должен входить анализ наличия либо отсутствия перспектив его будущего применения.

При принятии решения о начале работы по правовой регламентации того или иного вида общественных отношений государству необходимо держать в поле зрения множество факторов, поскольку процесс преобразования общественных отношений в правоотношения довольно длительный и требующий значительного количества материальных и эмоциональных затрат. Следовательно, принятие решения о запуске данного процесса должно быть тщательно проработанным.

При выработке оптимальных средств регулирования общественных отношений государство стремится к поиску таких подходов, которые позволяют из массива способов воздействия на негативные проявления выбрать соразмерные наказанию, а также отвечающие требованиям логичности и справедливости.

Здесь значимым представляется рассмотрение возможности использования такого регулятора правоотношений, как депоощрительные нормы права. Обладая уникальными характеристиками по сравнению с иными инструментами воздействия, депоощрительные нормы права способны в ряде случаев выступить в качестве оптимальной формы выражения реакции уполномоченного органа на неправомерное поведение.

Судить о перспективных возможностях депоощрения как инструмента стимулирования можно, отталкиваясь от основных составляющих депоощрительных норм права, которые должны быть заложены в определении данного явления. В настоящее время в юридической науке общепризнанное определение депоощрительных норм права отсутствует, что дает нам возможность сформулировать его ориентировочный вариант с учетом известных о данном правовом феномене сведений. Итак, депоощрительные нормы права мы определим как *государственно-властное нормативное установление, направленное на принудительное превентивное (перспективное) и/или ретроспективное воздействие на правонарушителя, совершившего несовместимое с примененной к нему ранее мерой поощрения деяние, выражающееся в уменьшении объема или лишения назначенных субъекту моральных или материальных благ, с целью его побуждения к следованию приемлемой для общества и государства модели поведения*<sup>4</sup>.

Названные ранее факторы, препятствующие единообразной реализации правовых норм могут в полной мере оказать влияние на депоощрительные нормы права.

---

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: Пешехонов Д. А. К вопросу об определении понятия «депоощрительная норма права» // Юридическая наука и практика : вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 146–151.

Говоря о депоощрении как о действенной форме наказания, следует отметить, что основной нашей задачей является не навязывание депоощрения как доминирующего способа правовой регуляции, а выстраивание четких и ясных теоретических характеристик данного явления. Представляется, что развитие инструмента депоощрения, в первую очередь депоощрительных норм права, будет способствовать возможности их эффективного уверенного применения как особой формы наказания.

При этом следует отметить, что современная правоприменительная практика отнюдь не страдает от отсутствия примеров реализации санкций депоощрительного характера. Напротив, имеется достаточное количество примеров того, как государство прибегает к использованию депоощрения как в качестве основного, так и в качестве дополнительного метода воздействия. Особенно примечательным в связи с этим является применение депоощрительных норм права при назначении уголовного наказания. Оно примечательно не только амплитудой негативных последствий, но и широким спектром разновидностей депоощрения. Более того, рассматривая практические примеры назначения депоощрения в качестве одного из инструментов наказания, можно наблюдать некоторую противоречивость в решениях правоприменителей.

Так, 9 февраля 2018 г. Южно-Сахалинским городским судом вынесен приговор бывшему губернатору Сахалинской области А. В. Хорошавину. Согласно приговору, он был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 6 ст. 290 УК РФ и ст. 174.1 УК РФ. Суд назначил ему наказание в виде 13 лет лишения свободы в колонии строгого режима с выплатой штрафа в размере 500 млн рублей<sup>5</sup>. Кроме того, суд запретил А. В. Хорошавину занимать государственные должности в течение 5 лет и лишил его государственных наград – ордена Почета и ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени.

Данный пример является классическим примером реализации депоощрительной нормы, выраженной в виде лишения государственных наград. Учитывая широкий общественный резонанс, который вызвало данное уголовное дело, применение в качестве дополнительного наказания вкупе с основным наказанием депоощрения логически вполне объяснимо и оправдано.

Иной подход избрал суд при рассмотрении уголовного дела, фигурантом которого являлся еще один известный чиновник – экс-министр экономического развития РФ А. В. Улюкаев. При вынесении ему приговора (15.12.2017) Замоскворецкий районный суд признал его виновным в получении взятки в особо крупном размере (ч. 6 ст. 290 УК РФ) и приговорил к 8 годам строгого режима и штрафу в сумме 130 433 400 рублей с лишением права занимать должности, связанные с осуществлением функций представителя власти, либо выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функ-

---

<sup>5</sup> См.: *Гарднер Ю.* Хорошавина приговорили к 13 годам колонии. URL: <https://rg.ru/2018/02/09/reg-dfo/eks-gubernator-sahalinskoj-oblasti-poluchil-13-let-kolonii.html> (дата обращения: 10.06.2018).

ций в госорганах, органах местного самоуправления, государственных, муниципальных учреждениях и государственных корпорациях сроком на 8 лет<sup>6</sup>.

Как видно из текста приговора, инструмент депоощрения за совершение А. В. Улюкаевым особо тяжкого преступления использован правоприменителем не был, несмотря на наличие теоретической возможности для этого, поскольку А. В. Улюкаев награжден двумя государственными наградами – орденом Почета и орденом «За заслуги перед Отечеством» IV степени.

Рассматривая приведенные примеры, мы видим, что сопоставимые между собой как в плане тяжести причиненных последствий, так и с точки зрения наступившего общественного резонанса преступления получили от государства разную правовую оценку. Анализируя процесс принятия решения о применении депоощрительных правовых норм, можно сделать вывод, что спектр критериев, необходимых для принятия итогового решения о назначении либо неназначении дополнительного наказания в виде депоощрения, являлся у правоприменителя крайне узким.

Говоря об очевидной необходимости конкретизации действующего законодательства, следует отметить, что отсутствие четких оснований применения депоощрительных норм побуждает правоприменителя руководствоваться при принятии данного решения, в первую очередь личными убеждениями, что может привести к искажению правовой оценки рассматриваемого юридического события, к некоторому субъективизму.

Приведенные примеры наглядно иллюстрируют актуальность и востребованность депоощрительных норм права, желание максимально широко использовать уже созданные механизмы что, в свою очередь, указывает на необходимость дополнительного совершенствования депоощрительных инструментов в целом.

Стремление к дальнейшему совершенствованию депоощрительных норм права является вполне логичным по ряду причин.

Во-первых, очевидно прослеживающееся желание правоприменителя расширить уже заложенные законодателем возможности применения депоощрительных норм права. Правоприменитель в последнее время все чаще использует депоощрительные инструменты в различных отраслях права – уголовном, трудовом, административном, семейном.

Во-вторых, значимым является тот факт, что применение мер депоощрительного характера в качестве вида наказания, как правило, не связано с существенными финансовыми затратами. При этом в случае применения к субъекту правоотношений депоощрительных мер материального характера (например, лишение премии) может иметь место даже некоторая экономия (возврат) финансовых средств.

В-третьих, специфический характер депоощрения, назначаемого в ряде случаев в качестве дополнительного вида наказания, снижает вероятность длительного психоэмоционального процесса, сопровождающего

---

<sup>6</sup> См.: *Челищева В. А* корзину уничтожить. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/12/15/74936-a-korzinku-unichtozhit> (дата обращения: 10.06.2018).

принятие уполномоченным лицом соответствующего решения, что в свою очередь делает процесс принятия решения более объективным, взвешенным и безапелляционным.

В-четвертых, систематическое использование правоприменителем депоощрительных норм права, обладающих четкими и ясными основаниями применения, способно сформировать единообразную юридическую (в первую очередь, судебную) практику.

Перечисленные причины являются подтверждением того, что с развитием депоощрительных норм права появляется больше возможностей для оказания действенного влияния на поведение субъектов правоотношений, на формирование у них установки на систематическое правомерное поведение, что в конечном итоге может способствовать становлению правового государства и гражданского общества.

Поступательное развитие правотворчества в Российской Федерации возможно исключительно при должной выработке оптимальных средств и методов совершенствования ключевых правовых явлений. В современном социальном государстве правовое регулирование предельно детально регламентирует жизнь человека, бюрократизируя общественные отношения<sup>7</sup>. Вместе с тем своевременность вмешательства государства в общественные отношения через создание правовых норм должна сопровождаться бесперебойным обеспечением условий их практической реализации.

Использованию депоощрительных норм права в регулировании общественных отношений должно сопутствовать наличие ряда условий, ключевым из которых является именно возможность незамедлительной практической реализации выбранной нормы.

В связи с этим становится очевидной актуальность исследования специфики регулирования общественных отношений, в том числе депоощрительными нормами права.

---

<sup>7</sup> См.: Денисенко В. В. Эффективность права в контексте юридикации общества // Правовое регулирование : проблемы эффективности, легитимности, справедливости : сб. трудов Междунар. науч. конф. (Воронеж, 2–4 июня 2016 г.) / отв. ред. М. А. Беляев. Воронеж, 2016. С. 149.

## О КВАЗИРЕГУЛЯТОРАХ И КВАЗИРЕЖИМАХ

М. Г. Щербаков

Казанский (Приволжский) федеральный университет

Поступила в редакцию 16 июля 2018 г.

**Аннотация:** анализируются квазирегуляторы и квазирежимы в аспекте субсидиарных правовых регуляторов. Раскрывается роль квазирегуляторов и квазирежима как элементов правовой системы, а также проводится анализ генезиса квазирегуляторов и квазирежимов в ходе правоприменительной практики. Выделяются основные правовые характеристики, позволяющие дифференцировать квазирегуляторы и квазирежимы как правовые явления. Автор прилагает собственное определение квазирежима, выделяет взаимосвязь объективного и ситуационного права разных правопорядков, отмечает эффект добровольной экстраполяции положений квазирежимов другими странами в ходе правоприменительной практики, делает вывод о правовой природе квазирежимов, как *de jure* не существующих правовых регуляторов, но *de facto* оказывающих правовое воздействие на общественные отношения посредством ситуационного права.

**Ключевые слова:** квазирегулятор, квазирежим, добровольная экстраполяция норм, ситуационное право, субсидиарный характер режима, серая зона права, мнимый характер, санкционная оговорка, процедура комплаенса.

**Abstract:** in the article the author analyzes quasi-regulators and quasi-regimes in the aspect of subsidiarity legal regulators. The author reveals the role of quasi-regulators and quasimode, as elements of the legal system, and also analyzes the genesis of quasi-regulators and quasi-regimes in the course of law enforcement practice. The author outlines the main legal characteristics that allow to differentiate quasiregulators and quasi-regimes, as legal phenomena. In the article the author applies his own definition of quasimode. In addition, the author identifies the relationship between the objective and situational law of different legal orders, as a mechanism of quasi-mode. The author notes the effect of voluntary extrapolation of the provisions of quasi-regimes by other countries in the course of law enforcement practice. In conclusion, the author makes a conclusion about the legal nature of quasi-regimes, as *de jure* of non-existent legal regulators, but *de facto* having a legal effect on public relations through situational law.

**Key words:** quasi-regulator, quasi-regime, voluntary extrapolation of norms, situational law, subsidiarity of the regime, gray zone of law, imaginary character, sanction clause, compliance procedure.

В настоящее время присутствует тенденция нарастания неопределенности во всех сферах общественных взаимодействий, которая обуславливает нестабильность правового регулирования.

Между тем нестабильность правового регулирования генерирует элементы хаоса в системе социального регулирования.

С одной стороны, нестабильность детерминирует рост объема законодательства и его усложнение, а с другой – привычные законодательные механизмы не успевают за ускоряющимися изменениями в объекте правового регулирования, что обуславливает возникновение в системе пробелов правового регулирования, которые являются предпосылкой для возникновения квазирегуляторов.

Квазирегуляторы, располагаясь на границе правового и неправового, осуществляют перманентную диффузию в «живую» ткань права.

Так, А. В. Демин отмечал, что истеричные апелляции позитивистского сознания к законодателю с призывом обеспечить тождество формальной определенности обречены на неудачу уже изначально, поскольку возможности законодателя предвидеть эволюцию социально-экономических явлений и зафиксировать их в предельно точных юридических нормах существенно ограничены. В этих условиях требуются новые подходы к системе социальной регламентации, к роли и значению относительно-определенных элементов в системе правового регулирования, к плюрализму источников и децентрализации правообразования и вовлечению в него широкого круга субъектов, к подключению дополнительных неправовых и квазиправовых критериев в оценке правомерности поведенческих актов<sup>1</sup>.

Таким образом, плюрализм источников и критериев правомерности поведенческих актов позволит актуализировать категориальный аппарат системы права для более полного раскрытия его сущности.

Раскрытие сущности тех или иных правовых регуляторов имеет значение как для науки, так и для правоприменительной практики.

Так, правовые регуляторы как социальные явления в реальной жизни могут не совпадать по форме и содержанию с правоприменительной практикой, что порождает пробелы в праве (правовые коллизии), тем самым формируя «серую зону» правового регулирования.

Между тем, выделяя «серую зону» правового регулирования, мы раздвигаем границы бинарной теории права.

А. В. Демин указывал, что бинарная теория права страдает излишним схематизмом и упрощением, внешняя область права носит «размытый характер». Четкую разделительную границу между «правом» и «не правом» при условии отказа от крайних форм позитивизма – провести затруднительно, поскольку в «серой зоне» мы сталкиваемся с квазиправовыми явлениями, которые (пусть не *de jure*, но *de facto*) порождают важные правозначимые последствия<sup>2</sup>.

Следовательно, «серая зона» права обуславливается мнимым характером правовых явлений (квазиявлений).

<sup>1</sup> См.: Демин А. В. Неопределенность в налоговом праве и правовые средства ее преодоления. М., 2013. С. 33.

<sup>2</sup> См.: Демин А. В. Общеправовой режим административного права : понятие и современные тенденции (тезисы) // Право и рынок : межвуз. сб. Барнаул, 1994. С. 97.

Квази... (от лат. *quasi* – якобы, как будто) – приставка, означающая: «мнимый», «ненастоящий» (напр., квазиученый), «почти», «близко»<sup>3</sup>.

Мнимость по отношению к правовым регуляторам является характеристикой, отражающей признак *de jure* не существующих правовых регуляторов, но *de facto* оказывающих правовое воздействие на общественные отношения.

В функциональном аспекте квазиявления (мнимые явления) сходны по своей роли (сущности) с реально существующими правовыми явлениями социальной действительности.

Следовательно, придание тому или иному правовому явлению приставки «квази», мы обозначаем мнимость того или иного правового явления, которая выражается в отсутствии его формального закрепления в объективном праве (например, квазидоговор, квазиделикт, квазигосударство, квазирегулятор).

Между тем отличительной чертой функции квазирегуляторов является их дополнительный (субсидиарный) характер.

Следовательно, субсидиарная роль и отсутствие установленной законом формы являются отличительными признаками квазирегуляторов.

В условиях правовой неопределенности именно правоприменительная практика во всем своем многообразии обуславливает открытый перечень правовых регуляторов, в том числе неуставленных системой права (квазирегуляторов).

Теория права, по мнению Е. Эрлиха, должна изучать право эмпирически, в связи с другими социальными явлениями. Исходная точка права лежит не в законах, а в самом обществе. Поэтому источник познания права – это в первую очередь изучение жизни и документов конкретного осуществления права (сделки, договоры, судебные решения и др.)<sup>4</sup>.

Следовательно, многочисленные фактические отношения во всех сферах общественной жизни постепенно складываются в правовые регуляторы, которые составляют «тело» права.

Например, каждое предприятие, каждая организация имеют свой порядок, свое право, которое они сами создают помимо государства.

С позиции социологической школы права функциональное предназначение права как социального регулятора связано с тем, что предписания закона только тогда становятся нормами права в действительности, в реалии, когда они фактически применяются, а также воздействуют на общественные отношения.

Как справедливо указывал Е. Эрлих, законодатель не создает новую норму, а лишь обнаруживает, фиксирует ее после того, как она сложилась на практике<sup>5</sup>.

Так, по мнению А. В. Погодина, появление новой общественно значимой практики означает появление новой правореализационной практики.

<sup>3</sup> См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. 4-е изд. М., 1997. С. 98.

<sup>4</sup> См.: *Эрлих Е.* Основы социологии права. М., 1988. С. 304.

<sup>5</sup> См.: *Ehrlich E.* *Freie Rechtsfindung und freie Rechtswissenschaft.* Berlin, 1967. S. 127.

Следовательно, реальная правоприменительная практика (система практик) является определяющим фактором (предпосылкой) возникновения квазирегуляторов.

Вместе с тем корреляция правоприменительной практики с квазирежимом, является результатом индивидуального правового регулирования (ситуационного права).

Как было отмечено А. В. Погодиным, результатом индивидуального правового регулирования является ситуационное право, которое возникает ситуационно в рамках конкретного правоотношения или при определенных условиях вне конкретного правоотношения<sup>6</sup>.

Так, А. В. Михайлов указывал, что изучая правовые регуляторы, нельзя не упомянуть о тех правовых явлениях, которые не могут объективно рассматриваться как регуляторы, но близки к ним по своей роли. Прежде всего, речь идет о правовой доктрине и концепциях развития какой-либо отрасли законодательства. Можно условно называть эти документы квазирегуляторами<sup>7</sup>.

Таким образом, квазирегуляторы по отношению к объективным нормам носят дополнительный (субсидиарный) характер, обусловленный правореализационной практикой.

Квазирегуляторы и правовые регуляторы могут взаимодействовать друг с другом как элементы особого порядка правового регулирования (правового режима).

Так, правовой режим является многоуровневым правовым явлением, обусловленным многомерностью правового пространства.

В рамках того или иного правового режима фактически определяется значимость объекта с учетом его особенностей и характеристик, а также придается особый статус конкретной ситуации.

По мнению С. С. Алексеева, правовой режим – это проявление нормативности права, но на более высоком уровне<sup>8</sup>. Совокупность квазирегуляторов может образовывать квазирежим.

Таким образом, квазирежим является схожей правовому режиму правовой конструкцией, поэтому его необходимо коррелировать с признаками правового режима.

В правовой доктрине правовой режим понимается как единая система правовых методов, установленных законодательством и обеспеченных государством, имеющих целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права, представляющих собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности средств и характеризующийся определенным их

<sup>6</sup> См.: *Погодин А. В.* Ситуационное право и общерегулятивное правоотношение в правореализации // *Юридический мир.* 2013. № 2. С. 78.

<sup>7</sup> См.: *Михайлов А. В.* Методы правового регулирования предпринимательской деятельности // *Российский ежегодник предпринимательского (коммерческого) права / под ред. В. Ф. Попондопуло.* 2011. № 5. С. 33.

<sup>8</sup> См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. М., 2009. С. 207.

сочетанием, а также создающих конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права в ходе правореализации.

Так, известный российский правовед С. С. Алексеев дал следующее определение правовому режиму – это комплекс социальных взаимосвязей (общественных отношений) некоторого объекта или вида деятельности, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью юридико-организационных средств<sup>9</sup>.

По мнению А. В. Малько, правовым режимам присущи следующие основные признаки:

1. Они устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством.

2. Имеют целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права.

3. Представляют собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности средств и характеризующийся определенным их сочетанием.

4. Создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права<sup>10</sup>.

Таким образом, указанные признаки правового режима являются необходимыми и достаточными для дифференциации такого правового явления, как правовой режим.

Следовательно, сущность квазирежима, обусловлена мнимым характером такого его признака, как законодательное установление и обеспечение государством.

Между тем квазирежим имеет фактическую возможность опосредованно оказывать воздействие на общественные отношения. Например, режим экономических санкций, установленный США в отношении Российской Федерации имеет признаки квазирежима.

Так, в связи с принятием Соединенными Штатами Акта о противодействии оппонентам Америки посредством санкций от 2 августа 2017 г. № 115-44 (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)<sup>11</sup> был установлен режим ограничения на оборот некоторых видов товаров с Российской Федерацией (режим экономических санкций), который оказал влияние на внешнеэкономическую деятельность России.

Таким образом, в рамках квазирежима экономических санкций, установленных США в отношении России, можно наблюдать некий эффект перехода объективного права США в ситуационное право России, которое возникает в рамках конкретного правоотношения или при опреде-

<sup>9</sup> См.: Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 213.

<sup>10</sup> См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2002. С. 159.

<sup>11</sup> URL: <http://www.congress.gov> (дата обращения: 21.04.2018).

ленных условиях вне конкретного правоотношения, в том числе, например, в виде специальных оговорок во внешнеэкономических контрактах (процедуры комплаенса).

Поскольку российское законодательство не запрещает коммерческим организациям самостоятельно определять случаи изменения и расторжения договоров, с введением санкций в договорах все чаще стали появляться условия, что изменения в законодательном регулировании, в том числе введение «санкций», является основанием для пересмотра условий или для расторжения договора.

Таким образом, в договорах между российскими и иностранными лицами стали появляться санкционные оговорки, устанавливающие правовые последствия для обеих сторон в случае влияния санкций на договорные обязательства.

Например, в договорах поставки стали появляться пункты, в соответствии с которыми поставщик не будет ответствен за нарушение сроков поставки, прямо или косвенно вызванных санкциями, введенными Российской Федерацией или против нее<sup>12</sup>.

В связи с этим иностранные контрагенты очень часто стали требовать от российских лиц предоставления всевозможных гарантий, обеспечивающих соблюдение санкционных ограничений иностранными лицами и защиту данных лиц от ответственности и убытков в связи с возможным нарушением санкций.

Необходимо отметить тот факт, что в правоприменительной практике имеет место добровольная экстраполяция квазирежимов на систему практик других стран, в том числе в формах негативных и случайно возникших сложных полиструктур, которые представляют собой ситуационное право, действующее как диалектическая связь объективного права одного правопорядка и ситуационного права другого правопорядка.

Следует также отметить, что ситуационное право, которым субъекты доурегулируют ситуацию, обусловлено спонтанными факторами.

Так, А. В. Погодин указал, что в каждой практике организовано или спонтанно возникают позитивные и негативные, закономерные и случайные, простые и сложные социальные моноструктуры, полиструктуры, их комплексы<sup>13</sup>.

Следовательно, квазирежимы оказывают влияние на правоотношения (систему практик) на ситуационно-индивидуальном уровне путем видоизменения системы практик, в том числе в правопорядках других стран.

Можно сделать вывод, что применительно к конкретной ситуации квазирежимы видоизменяют правоприменительную практику путем трансформации ситуационного права.

---

<sup>12</sup> URL: [rg.ru/2015/05/27/kontrakti.html](http://rg.ru/2015/05/27/kontrakti.html) (дата обращения: 17.06.2018).

<sup>13</sup> См.: Погодин А. В. Элементы теории правореализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2014. С. 35.

Как указывал А. В. Погодин, в современном динамично изменяющемся социуме постоянно появляются новые, в том числе инициированные государством общественно значимые практики, а многообразные традиционные практики видоизменяются:

- 1) постепенно развиваются;
- 2) средне или даже высоко динамично обновляются в ходе модернизации;
- 3) уменьшаются в объеме и прекращают свое существование в качестве общественно значимой практики<sup>14</sup>.

Необходимо отметить, что в условиях процесса глобализации, обусловленной сближением правопорядков, возникают и расширяются функциональные взаимосвязи между практиками различных государств, которые посредством ситуационного права, обуславливают формирование квазирежимов.

Следовательно, взаимодействие системы практик в определенных случаях приводит к возникновению определенных квазирежимов как комплексов социальных взаимосвязей (общественных отношений) некоторого объекта или вида деятельности, официально незакрепленного в юридических нормах и необеспеченных совокупностью юридико-организационных средств, но оказывающих опосредованное правовое воздействие на общественные отношения в ходе правоприменительной практики, в том числе в разных правопорядках.

Важной особенностью квазирежимов является появление специфического механизма, выраженного в создании определенной взаимосвязи между объективным правом одного правопорядка и ситуационным правом другого правопорядка.

При этом данную специфическую связь, которая обусловлена экстраполяцией действия правовых регуляторов одного правопорядка на общественные отношения другого правопорядка посредством ситуационного права, можно сравнить по аналогии с мостом Эйнштейна – Розена в физике<sup>15</sup>, в виде особых самообразующихся юридических каналов («правовых червоточин»).

Как справедливо отметил А. В. Погодин, указав, что надо различать, но никак не разделять, тем более противопоставлять функционально взаимосвязанные, во-первых, формальный режим де-юре, т. е. нормативную модель-идеал или статическую структуру режима в виде подсистемы норм объективного права (государственное право); это режим, который может и должен быть в той или иной регулируемой практике; во-вторых, реальный режим де-факто, т. е. конкретную практику или динамическую структуру реализации этих норм субъектом управления в конкретных социокультурных условиях<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> См.: Погодин А. В. Элементы теории правореализации : автореф. ... С. 24.

<sup>15</sup> См.: Стивен Хокинг. Мир в ореховой скорлупке. СПб., 2013. С. 82.

<sup>16</sup> См.: Погодин А. В. Элементы теории правореализации : автореф. ... С. 31.

Следовательно, правовые режимы и квазирежимы имеют тесную взаимосвязь, которая выражается в их общей правовой природе (содержании), в качестве социальных регуляторов функционально дополняющих друг друга.

Так, А. В. Погодин указывал, что в каждой практике режим имеет свое специфическое социально-правовое содержание. Между ними, как любым идеалом – статической структурой и реальностью – динамической структурой, есть расхождения, несовпадения, противоречия и даже конфронтация. Тем не менее они взаимозависимы, а в стабильном правовом гражданском обществе и социально-правовом государстве дополняют друг друга, не могут существовать отдельно друг от друга, но при этом как любой идеал и реальность не совпадают по объему и имеют функционально допустимые различия.

С точки зрения Н. И. Матузова и А. В. Малько, правовой режим сам является разновидностью правового состояния, но не всякое правовое состояние есть правовой режим<sup>17</sup>.

Вместе с тем если рассматривать квазирежимы в синергетическом аспекте как открытую нелинейную систему, способную к саморазвитию, то необходимо выделить появление новых существенных характеристик.

По мнению В. С. Степина, саморазвивающиеся системы имеют следующие характеристики: способность усложнения, управляющая роль нового уровня, переход от одного типа саморегуляции к другому через фазовый переход, изменение системных параметров, возникновение новых подсистем и их связей, допустимость нескольких сценариев развития, изменение вероятностных мер, изменение качества системы, проявление процесса как элемента становления, появление целевой причинности, изменение внутреннего пространства и времени в процессе фазового перехода<sup>18</sup>.

Следовательно, квазирежимы в процессе саморазвития отличаются открытым и нелинейным характером, связанным с обменом информацией с внешней средой, а также способностью фазового перехода в точках бифуркации в состоянии динамического хаоса.

Так, неспособность международных правовых режимов эффективно удовлетворить требования правоприменительной практики, на примере режима экономических санкций, детерминирует появление состояния динамического хаоса, который, достигая точки бифуркации в процессе фазового перехода, усложняет систему регулирования путем формирования квазирежима как мнимого явления, не установленного объективным правом.

Квазирежим как система имеет другой тип саморегуляции, в том числе с помощью ситуативного права (договора), который обусловлен изменением качественных системных параметров.

---

<sup>17</sup> См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. С. 78.

<sup>18</sup> См.: Степин В. С. Философия науки. Общие проблемы М., 2008. С. 41.

Таким образом, квазирежим как система нового уровня проявляет новые качественные характеристики по отношению к «обычному» правовому режиму.

Так, отсутствие такого обязательного системного признака правового режима, как установление и обеспечение государством, не является определяющим для функционирования системы, а компенсируется механизмами ситуационного права.

В связи с этим возникает вопрос о двойственной природе квазирежимов как переходной стадии правового регулирования между режимами, а также нового самостоятельного управляющего уровня правового регулирования по отношению к его подсистемам.

Таким образом, можно выделить следующие характеристики квазирежима:

1. Устанавливается посредством ситуационного права.
2. Носит вероятностный характер возникновения.
3. Имеет субсидиарный характер правового регулирования.
4. Представляет собой новый тип саморегуляции правовой системы.
5. Выполняет управляющую роль как системы нового уровня в процессе трансформации правовых режимов, которые утратили стабильность.

Итак, квазирежим – это разновидность формально мнимого социального самоорганизующегося системного явления, оказывающего субсидиарное правовое воздействие на общественные отношения посредством ситуационного права, генерируя новый тип правовой саморегуляции.

*Казанский (Приволжский) федеральный университет*

*Щербаков М. Г., аспирант кафедры предпринимательского права*

*E-mail: pravovednalog777@mail.ru*

*Kazan (Volga Region) Federal University*

*Shcherbakov M. G., Post-graduate Student of the Entrepreneurial Law Department*

*E-mail: pravovednalog777@mail.ru*

**КЛАССИФИКАЦИОННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА  
ДЛЯЩЕГОСЯ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

**Р. С. Поздышев**

*Нижегородская академия МВД России*

Поступила в редакцию 21 июня 2018 г.

**Аннотация:** *проводится классификация длящихся правонарушений по различным основаниям. Рассматриваются правовые нормы, а также взгляды специалистов в сфере теории права и отраслевых юридических наук на критерии классификации и сущность длящегося правонарушения.*

**Ключевые слова:** *длящееся правонарушение, классификация, основания классификации.*

**Abstract:** *the article provides a classification of continuing offenses on various grounds. We consider the legal rules and the views of experts in the field of theory of law and branch of legal sciences on the criteria of classification and the essence of the continuing offense.*

**Key words:** *continuing offense, classification, classification grounds.*

В современном российском праве отсутствует нормативно закреплённая дефиниция «длящееся правонарушение», в связи с этим для определения данного понятия возникает необходимость обращения к правоинтерпретационным актам судебных органов и юридической доктрине. Данные источники имеют сугубо отраслевую принадлежность и общетеоретического осмысления указанной разновидности деликтов не несут. Рассматривая длящееся правонарушение как общеправовое явление, его можно определить как виновно совершенное общественно опасное или общественно вредное деяние (действие или бездействие), сопряжённое с последующим протяжённым во времени и непрерывным противоправным состоянием, выраженным в пренебрежении законодательно определённым запретом либо в невыполнении или ненадлежащем выполнении законодательно установленной обязанности<sup>1</sup>. Однако определение понятия через выявление и рассмотрение его признаков не является исчерпывающим действием по исследованию какого-либо явления. Для более качественного и детального изучения длящегося правонарушения в рамках теории права необходимо применение иных методов научного познания, одним из наиболее эффективных среди которых представляется классификация.

Под классификацией в законодательстве понимается прием законотворческой техники, представляющий собой формально-юридическое деление правового материала в соответствии с избранным критерием на классы (группы, виды), обладающее государственно-властным, нор-

---

<sup>1</sup> См.: Поздышев Р. С. Длящееся правонарушение в административном и уголовном законодательстве : теоретико-правовой анализ // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3. С. 184–190.

мативным характером и имеющее своей целью предметное обособление объектов правовой сферы<sup>2</sup>. Учитывая отсутствие законодательного определения длящегося правонарушения, а соответственно, и его классификации, для целей настоящей работы необходимо расширить понятие вышеуказанного общелогического метода познания, назвав его классификацией в праве, подразумевая, что данный прием выходит за пределы законотворческой техники.

Перед тем как непосредственно перейти к изучению оснований классификации и типологическим группам длящихся правонарушений, необходимо обратить внимание на правила и порядок классификации правовых норм в целом, которые достаточно детально были исследованы Е. В. Чумановым. Данный автор предлагал выделить основные стадии механизма классификации как средства и инструмент юридической техники<sup>3</sup>, однако эти же стадии выступают средствами обеспечения достоверности проводимой классификации, а порой и самим критерием типологизации норм права. Рассмотрим их детально.

1. Познавательнo-юридическая стадия подразумевает выбор предмета и объекта классификации, вычленение интересующего правового материала из общей массы нормативных предписаний. Данные действия нашли свое выражение в формулировании понятия и сущности длящегося правонарушения как разновидности противоправного деяния.

2. Нормативно-структурная стадия классификации длящихся правонарушений сводится к выявлению отличий между ними и иными разновидностями сложных правонарушений, а также внутренней структурной типологии длящихся деликтов в зависимости от отрасли права.

Говоря о соотношении длящихся правонарушений с иными разновидностями сложных правонарушений, следует указать, что к таковым учеными относятся продолжаемые правонарушения, составные правонарушения, правонарушения с альтернативными действиями, правонарушения с альтернативными последствиями и правонарушения с двумя формами вины. О длящихся и иных сложных правонарушениях не всегда можно говорить как о смежных понятиях, в ряде случаев их соотношение следует определить как соотношение части и целого<sup>4</sup>. Наиболее широкие научные дискуссии возникают при разграничении длящихся и продолжаемых правонарушений, так как в основе выделения обеих разновидностей лежит временная протяженность совершаемого деликта. Но если длящийся деликт естественно обусловлен объективной стороной правонарушения, то продолжаемое правонарушение формируется искусственно на основании данных о мотиве и цели противоправного деяния. Таким образом, при возникновении вопроса квалификации правонару-

---

<sup>2</sup> См.: Чуманов Е. В. Классификация в российском законодательстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 26–27.

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> См.: Позднышев Р. С. Соотношение длящегося правонарушения с иными разновидностями сложных единичных правонарушений : теоретико-правовой анализ // Юридический факт. : науч. юрид. журнал. 2017. № 12. С. 34–39.

шения в качестве продолжаемого либо длящегося, основными критериями их разграничения должны быть следующие:

– длящиеся правонарушения опосредованы в объективной стороне деликта, что обуславливает закрытый перечень таковых, а продолжаемые деликты обусловлены субъективной стороной – виной в форме прямого или косвенного умысла;

– длящиеся правонарушения связаны с противоправным состоянием, которое имеет непрерывную временную протяженность, в то время как продолжаемые деликты включают в себя несколько тождественных с объективной стороны деяний, объединенных единой качественно или качественно-количественной целью;

– завершением длящегося деликта является прекращение противоправного состояния по воле виновного либо независимо от его воли, завершение продолжаемого правонарушения связано с достижением его конечной цели либо прекращением противоправных действий (бездействия) вопреки или независимо от воли виновного<sup>5</sup>.

В рамках данной стадии механизма классификации следует в качестве ее основания использовать также отрасль права. Данная классификация кроме решения методологической задачи позволяет подтвердить общеправовой характер длящихся правонарушений. В роли основного критерия отнесения правонарушений к категории длящихся следует использовать протяженное во времени и непрерывное противоправное состояние, выраженное в пренебрежении законодательно определенным запретом либо в невыполнении или ненадлежащем выполнении законодательно установленной обязанности. Именно он является необходимым и достаточным для выявления данной разновидности деликтов из общей массы. Таким образом, при классификации длящихся правонарушений по отраслям права можно выделить следующие:

а) *длящиеся преступления*, к которым, анализируя Уголовный кодекс Российской Федерации<sup>6</sup> (далее – УК РФ), можно отнести более 50 составов уголовно наказуемых деяний. Однако само их перечисление и формирование исчерпывающего перечня не имеет научной ценности, так как законодательство динамично изменяется, некоторые составы декриминализируются, и, наоборот, другие деяния закрепляются в качестве преступных;

б) *длящиеся административные правонарушения*, к которым относятся более 100 составов, закрепленных в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации<sup>7</sup> (далее – КоАП РФ). Говоря

---

<sup>5</sup> См.: Поздышев Р. С. Продолжаемое правонарушение в административном и уголовном законодательстве : теоретико-правовой анализ // Ростовский науч. журнал. 2017. № 5. С. 405–422.

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>7</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.

о длящихся деликтах в административном праве, следует заметить, что данная отрасль является единственной, в которой законодатель использует указанный термин, но его содержание также не раскрывается. Рассматривая особенности длящегося административного правонарушения, следует указать, что в отличие от длящихся преступлений их объем искусственно ограничен актом легального нормативного официального толкования – постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>8</sup>. Согласно данному правоинтерпретационному акту, невыполнение предусмотренной правовыми актами обязанности к установленному сроку свидетельствует о том, что административное правонарушение не является длящимся. На наш взгляд, данное положение противоречит самой сущности данной разновидности деликтов, так как по истечении срока исполнения обязанности продолжается ее существование неопределенное количество времени, что свидетельствует о наличии непрерывного и протяженного во времени противоправного состояния;

в) *длящиеся конституционные правонарушения*, являющиеся одними из самых молодых в отечественной юриспруденции. Среди наиболее распространенных конституционных правонарушений ученые выделяют принятие органами государственной власти нормативных правовых актов, противоречащих Конституции России, федеральным конституционным законам и федеральным законам<sup>9</sup>. Юридический анализ данного положения демонстрирует уникальное состояние, когда однажды принятый нормативный документ непрерывно воссоздает противоправное состояние при каждом применении его норм на практике. При этом следует заметить, что об основной проблеме правоприменительной практики, обуславливающей значимость настоящего исследования, применение сроков давности привлечения к ответственности за длящиеся правонарушения в рамках рассмотрения их конституционно-правовой разновидности говорить не уместно, так как конституционная ответственность не ограничена сроками давности;

г) *длящиеся финансовые правонарушения и их подотраслевые разновидности – налоговые и бюджетные длящиеся правонарушения*. Так как финансовое право исторически формировалось в рамках отрасли административного права, то можно говорить об определенных сходствах между разновидностями данных правонарушений. В большей степени общие черты отразились в налоговых правонарушениях и правилах исчисления сроков давности привлечения к ответственности за их совершение. Так, ч. 1 ст. 113 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>10</sup> (далее – НК РФ) предусмотрена возможность исчисления срока давности

---

<sup>8</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

<sup>9</sup> См.: Казанник А. И., Костюков А. Н. Конституционное право : университетский курс : в 2 т. М., 2015. Т. 1.

<sup>10</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

со следующего дня после окончания налогового (расчетного) периода, в течение которого было совершено правонарушение, что напоминает рассмотренный тезис Верховного Суда РФ о том, что «срочные» административные правонарушения длящимися не являются. Говоря о бюджетных правонарушениях, следует указать на отсутствие сроков давности привлечения к ответственности за их совершение;

д) *длящиеся гражданско-правовые нарушения*, которые являются абсолютным большинством среди частноправовых деликтов, нередко связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств имущественного характера, установленных законом или договором. После совершения данного противоправного действия или бездействия, как нам представляется, неблагоприятные последствия пролонгируются до момента восстановления нарушенного права или истечения сроков давности. При этом важной особенностью ответственности за совершение данной разновидности длящихся деликтов является то, что сроки давности привлечения к ней не связаны с моментом окончания правонарушения, они сопряжены с моментом осведомления лица о нарушении его прав;

е) *длящиеся семейные правонарушения*, наиболее яркие примеры которых закреплены в ст. 69 Семейного кодекса РФ<sup>11</sup> (далее – СК РФ) «Лишение родительских прав». Среди них хотелось бы особо выделить уклонение родителей от выполнения обязанностей, злоупотребление родительскими правами, хроническое заболевание родителя алкоголизмом или наркоманией. Если первые две формы объективной стороны рассматриваемого семейного правонарушения являются длящимися и используют формулировки, аналог которых можно обнаружить в уголовном и административном праве, то последняя форма представляет собой даже не событие или явление – это юридическое состояние, которое физически не может не быть длящимся и непрерывным во времени;

ж) *длящиеся дисциплинарные правонарушения*, регламентированные ТК РФ, а также рядом законодательных и подзаконных нормативных актов. К числу таковых следует отнести и Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>12</sup>. В результате анализа данного закона следует указать на такую особенность длящихся дисциплинарных правонарушений, как «двойная хронология» исчисления сроков давности привлечения к ответственности. В соответствии с данным порядком срок давности рассчитывается и от момента совершения проступка, и от момента его выявления уполномоченным должностным лицом, что, по всей видимости, нацелено на стимулирование соответствующего руководителя на

---

<sup>11</sup> Семейный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 11. Ст. 16.

<sup>12</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

скорейшее рассмотрение юридического дела по существу, но не влияет на общую концепцию ограниченности подобного срока;

з) *иные длящиеся правонарушения*, к которым можно отнести, например, экологические и международные. Говорить о данных разновидностях возможно лишь с определенными условностями, так как данные правонарушения всегда коррелируют с одной из вышеуказанных отраслей права, не имея специфического, отличающегося от вышеназванных, вида юридической ответственности.

3. Логико-организационная стадия классификации норм права в целом и длящихся правонарушений в частности подразумевает четкое разграничение изучаемых понятий и категорий, обеспечивающее исключение или минимизацию коллизий и пробелов при соотношении типологизируемых правовых предписаний. При соотношении составов противоправных публично-правовых деяний следует помнить, что они нередко взаимодополняют друг друга или являются смежными деликтами, разграничиваемыми по формальным признакам. Примером первого случая может быть соотношение ст. 327 УК РФ «Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков» и ст. 19.23 КоАП РФ «Подделка документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача либо сбыт». Наиболее ярким примером смежных длящихся деликтов являются нормы ст. 228 УК РФ и 6.8 КоАП РФ, предусматривающие ответственность в том числе за незаконное хранение и перевозку наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Нормативно закреплённая грань между сферами ведения уголовного и административно-деликтного законодательства устанавливается постановлением Правительства РФ от 1 октября 2012 г. № 1002<sup>13</sup>.

4. Языковая стадия классификации норм права сопряжена с установлением специфических лексических оборотов, по которым можно судить о возможности либо невозможности включения конкретной нормы в типологический ряд. Следует согласиться с Е. В. Чумановым, который отмечал, что «язык нормативно-правовых актов является одновременно и объектом, и инструментом осуществления классификации»<sup>14</sup>, при этом широко трактуя языковую форму выражения классификации и относя к ней «последовательное перечисление, пунктуарную градацию, таблицы, графики, схемы», а также отмечая возможность рубрикации «в открытой (прямое указание на виды и критерии) и скрытой формах»<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей статей 228, 228.1, 229 и 229.1 Уголовного кодекса Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 1 октября 2012 г. № 1002 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 41. Ст. 5624.

<sup>14</sup> Чуманов Е. В. Указ. соч. С. 26–27.

<sup>15</sup> Там же.

Длящиеся правонарушения характеризуются именно закрытой формой рубрикации в составе нормативного документа. Во-первых, они не выделены законодателем особо в структуре нормативных правовых актов. Во-вторых, одна и та же норма нередко имеет как длящиеся, так и единовременные формы объективной стороны. Именно для исследуемой разновидности деликтов языковая стадия классификации, на наш взгляд, является ключевой, поскольку законодатель не отграничивает длящиеся деликты от единовременных в рамках одного состава правонарушения. Так, нередко можно встретить соседство единовременных «изготовления» и «передачи» с длящимся «хранением»; единовременного «отказа в предоставлении» с длящимися «непредоставлением» и «уклонением от предоставления» и т. д.

Контент-анализ норм УК РФ, КоАП РФ, НК РФ, СК РФ, БК РФ и Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволяет назвать некоторые правовые фразеологизмы, указывающие на длящийся характер правонарушения.

Таким образом, в качестве следующего основания классификации длящихся правонарушений можно использовать *правовые фразеологизмы, характеризующие объективную сторону правонарушения*:

а) для деяний, выраженных в активном или пассивном невыполнении возложенных законом на лицо обязанностей, нарушении запретов, свойственно использование следующих глаголов и фразеологизмов:

- «уклонение от (отказ)...»;
- «нарушение правил или порядка (способа) ...»;
- «оставление (самовольное / заведомое оставление) или побег...»;
- «невозврат ...»;
- «неперечисление...»;

б) для деяний, сопряженных с оборотом предметов, объектов, веществ или информации:

- «хранение и (или) перевозка (пересылка, транспортировка)...»;
- «распространение и (или) демонстрация...».

**5.** Логико-лексическая стадия классификации норм права тесно сопряжена с двумя предшествующими ей стадиями и связана с оценкой точности и конкретности лексики нормативных предписаний. Для кодифицированного охранительно-правового законодательства характерно минимальное допущение таких свойственных для регулятивных норм права недостатков, как использование метафор, гипербол, образных выражений, жаргонизмов, архаизмов и диалектизмов, а также необоснованное включение в юридический лексикон иностранных слов и терминов. Вместе с тем следует констатировать существенную специфику длящихся правонарушений в ином логико-лексическом контексте. Формирующиеся большей частью в финансово-экономической, лицензионно-разрешительной и технолого-технологической сфере данные деликты коррелируют с достаточно широким перечнем правил и технологических стандартов, которые попросту невозможно лаконично изложить

при описании сути правонарушения. Используя *логику-лексическую доступность текста* длящихся правонарушений в качестве критерия классификации, возможно выделить три основные группы норм:

1) *конкретно-определенные «закрытые» составы правонарушений*, для интерпретации которых не требуется обращения к дополнительным нормативным источникам и актам судебного толкования. Таковых среди длящихся деликтов абсолютное меньшинство, причем все они относятся к публично-правовым отраслям права. Так, применительно к нормам УК РФ подобные составы сконцентрированы в главах, объектом посягательства в которых выступают наиболее важные ценности и блага: жизнь и здоровье, свобода, честь и достоинство личности, основы конституционно-го строя, безопасность государства и интересы правосудия;

2) *условно-определенные длящиеся правонарушения* опираются, как правило, на положения одного-двух законодательных или подзаконных актов, их квалификация требует от уполномоченных на то субъектов общего понимания концепции нормативного регулирования по отечественному законодательству. В качестве примера можно привести правонарушения, связанные с оборотом оружия, наркотических средств и психотропных веществ, порнографии, а также ряда других ограниченно оборотоспособных либо запрещенных в обороте на территории страны предметов, объектов и веществ. В уголовном и административно-деликтном праве подобные правонарушения сконцентрированы в главах, для которых основным объектом посягательства является общественный порядок, общественная безопасность, общественная нравственность, а также здоровье населения. В иных отраслях права повсеместно могут быть обнаружены примеры «вкрапления» охранительных норм, устанавливающих юридическую ответственность, в целом регулятивные нормы. Так, ч. 6 ст. 93.1 «Истребование документов (информации) о налогоплательщике, плательщике сборов, плательщике страховых взносов и налоговом агенте или информации о конкретных сделках» НК РФ определяет следующее: «Отказ лица от представления истребуемых при проведении налоговой проверки документов или непредставление их в установленные сроки признаются налоговым правонарушением и влекут ответственность, предусмотренную статьей 126 настоящего Кодекса». При этом в ч. 1 ст. 126 НК РФ прямо перечисляются нормы статьи кодекса, признаваемые налоговыми правонарушениями: «119, 129.4, 129.6, 129.9 – 129.11 настоящего Кодекса, а также пункты 1.1 и 1.2 настоящей статьи». Большинство из перечисленных правонарушений связаны с нарушением процедуры предоставления определенных сведений и по своей сущности имеют длящийся характер. Статья 16 ГК РФ закрепляет норму, согласно которой «убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) ... подлежат возмещению ...», т. е. к субъектам подобной противоправной деятельности применяется гражданско-правовая санкция «возмещение вреда», что, в свою очередь, позволяет назвать приведенную норму охранительной и устанавливающей гражданско-правовую ответственность. Важно, что

оба приведенных примера отсылают нас к нормам того же нормативного правового акта;

3) конкретно-неопределенные длящиеся правонарушения связаны, большей частью, с нарушением каких-либо технико-технологических или финансово-экономических правил, они характеризуются наименьшей лексической доступностью и требуют от интерпретатора обращения не только к законодательным актам, но и к различным государственным стандартам и техническим условиям, а также локальным нормативным правовым актам.

Итак, рассмотренные стадии-критерии классификации правовых норм являются универсальными и, безусловно, представляют научный интерес, поскольку позволяют более глубоко исследовать и понять правовой институт длящихся деликтов. Кроме того, применение общелогического метода классификации при изучении длящихся правонарушений, несмотря на их ограниченную изученность лишь в рамках уголовного и административного права, позволяет говорить об общеправовой сущности данного вида деликтов и необходимости проведения исследования на уровне теории права.

*Нижегородская академия МВД России*

*Поздышев Р. С., преподаватель кафедры экономики и экономической безопасности*

*E-mail: rmanpzdyshhev@rambler.ru*

*Nizhny Novgorod Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs*

*Pozdyshhev R. S., Lecturer of the Economy and Economic Security Department*

*E-mail: rmanpzdyshhev@rambler.ru*

**ВОСПОМИНАНИЯ АЛЕКСАНДРА ДАНИЛОВИЧА ШУМАХЕРА  
КАК ИСТОЧНИК ПО ИСТОРИИ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ  
1840 – начала 1860-х годов**

**П. Е. Соборнов**

*Нижегородская академия МВД России*

Поступила в редакцию 19 ноября 2018 г.

**Аннотация:** одним из переломных периодов в истории отечественной государственности является период 40–60-х гг. XIX в., когда шел процесс подготовки и проведения Великих реформ Александра II. Вместе с тем следует признать факт того, что роль и значение МВД как одного из центральных органов государственной власти в условиях подготовки и проведения реформ еще не стала объектом самостоятельных научных исследований. Одной из причин такого положения является отсутствие источниковедческих исследований. Решение этой проблемы мыслится путем источниковедческого анализа одного из малоизвестных эпистолярных источников – воспоминаний вице-директора Хозяйственного департамента МВД той эпохи А. Д. Шумахера, которые отражают процесс функционирования МВД на одном из переломных этапов отечественной государственности. Источниковедческому анализу данного документа и посвящена статья.

**Ключевые слова:** министерство внутренних дел, губернатор, Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел, директор департамента Министерства внутренних дел, вице-директор департамента Министерства внутренних дел.

**Abstract:** one of the critical periods in the history of domestic statehood is the period of the 40–60th years of the XIX century when there was a process of preparation and carrying out Great reforms of Alexander II. At the same time, it is necessary to admit the fact that a role and value of the Ministry of Internal Affairs as one of the central public authorities in the conditions of preparation and carrying out reforms didn't become subject to independent scientific research yet. One of the reasons of such situation is the lack of source study researches. The solution of this problem is thought by the source study analysis of one of little-known epistolary sources – Memoirs of the vice-director of Economic department of the Ministry of Internal Affairs of this era A. D. Schumacher which reflect process of functioning of the Ministry of Internal Affairs in one of critical stages of domestic statehood. Article is also devoted to the source study analysis of this document.

**Key words:** Ministry of Internal Affairs, governor, Economic department of the Ministry of Internal Affairs, director of the department of the Ministry of Internal Affairs, vice-director of the department of the Ministry of Internal Affairs.

Одним из важнейших периодов в истории отечественных правоохранительных органов является период 1840 – начала 1860-х гг., когда шел процесс подготовки «Великих реформ» императора Александра II. В условиях неразделенности судебной и административной властей в дореформенной России российская полиция и другие управленческие

структуры в российских губерниях имели централизованное подчинение Министерству внутренних дел Российской империи. На этот центральный орган государственной власти, осуществляющий внутреннее управление в масштабах империи, ложилось громадное количество функциональных обязанностей, в условиях подготовки реформ 1860-х гг.: отмены крепостного права, судебной реформы, земской реформы. К таким функциям относились: утверждение лиц в должностях уездных судов, вмешательство в ход гражданских и уголовных дел в судах через утверждение приговоров губернских уголовных палат<sup>1</sup>, предварительное следствие и дознание, формирование и контроль над системой местного управления, следствие<sup>2</sup>. Процесс проведения этой серии правительственных реформ 1860-х гг. был невозможен без деятельного участия МВД и его чиновников в разработке реформ 1840–1850-х гг.: реформе губернских правлений, реформе государственных крестьян, полицейской реформе. При этом проблемы преемственности реформ эпохи царствования императора Николая I и «Великих реформ» императора Александра II только в последнее время начинают ставиться в отечественной историко-правовой науке. Обращает на себя внимание обстоятельство – если исторические источники, раскрывающие роль МВД в процессе проведения «Великих реформ» императора Александра II не раз изучались в дореволюционной и советской историографии, то исторические источники, раскрывающие процесс функционирования Министерства внутренних дел на этапе подготовительных преобразований 1840–1850-х гг. еще остаются не изученными. Между тем именно такие источники позволяют разобраться не только в проблемах проведения масштабных реформ николаевского царствования, но и в проблемах кадрового обеспечения управленческой деятельности, места МВД в системе государственного механизма Российской империи, роли «подготовительных» преобразований 1840–1850-х гг. к проведению «Великих реформ» императора Александра II. К тому же исторические источники позволяют понять вклад чиновников Министерства внутренних дел в процессе проведения реформ центрального и регионального управления.

Важнейшим историческим источником по истории МВД Российской империи 40–60-х гг. XIX в. являются воспоминания А. Д. Шумахера (1820–1898), опубликованные в 1899 г. в журнале «Вестник Европы»<sup>3</sup>. Уникальность этого исторического источника заключается в том, что автор прошел жизненный путь от студента юридического университета Московского императорского университета второй половины 1830-х гг. до директора департамента Министерства внутренних дел Российской империи 1860-х гг. и сенатора Первого департамента Правительствующей

<sup>1</sup> См.: Шомпулев В. А. Из дневника жандарма 30-х годов // Русская старина. 1897. Т. 90, № 5. С. 261.

<sup>2</sup> См.: Шумахер А. Д. Поздние воспоминания о давно минувших переменах : для моих детей и внучат // Вестник Европы : журнал истории, политики и литературы. 1899. № 3 (март). С. 89–129.

<sup>3</sup> См.: Там же.

шего сената второй половины 1870-х гг. Свой трудовой путь он начал сотрудником центрального аппарата МВД Российской империи, а закончил – сенатором<sup>4</sup>. Вся трудовая деятельность пришлась на центральный аппарат МВД империи, в котором он служил при семи министрах: А. Г. Строганове (1839–1841), Л. А. Перовском (1841–1852), Д. Г. Бибикове (1852–1855), С. С. Ланском (1855–1861), П. А. Валуге (1861–1868), А. Е. Тимашеве (1868–1878).

Наконец, последним периодом, описанном в воспоминаниях, является период пребывания министром внутренних дел Российской империи Л. С. Макова в 1878–1880 гг. Во многих подробностях А. Д. Шумахер описал сложные процессы функционирования МВД Российской империи на этапе подготовки и проведения «Великих реформ» императора Александра II, вскрыл сущность и основные направления деятельности Министерства внутренних дел Российской империи на этапе царствования императора Николая I и начала правления императора Александра II.

Одной из малоизученных проблем в деятельности одного из ведущих министерств николаевской России является *вопрос о кадровой политике и кадровой работе в Министерстве внутренних дел*. На протяжении длительного времени считалось, что должности на государственной службе в эпоху «николаевского» царствования занимали представители «первенствующего сословия Российской империи» – дворянства. Один из крупнейших специалистов в области изучения истории внутренней политики российского самодержавия А. Е. Пресняков пришел к выводу, что «николаевское правительство ставило перед дворянством двойную задачу: восстановить социальную силу дворянства, выработать из него орудие правительственной администрации»<sup>5</sup>. В связи с наличием такой историографической традиции возникает необходимость выявления *механизма трудоустройства Александра Даниловича Шумахера в МВД*. В этом процессе особое значение имел факт окончания курса юридического факультета Московского императорского университета, что было обязательным для всех кандидатов на государственную службу. Механизм трудоустройства в МВД империи был следующий: попечитель учебного округа, которому подчинялись гимназии и Московский университет должен был вести учет выпускников Московского императорского университета и на основании личного желания выпускника, оформляемого в виде ходатайства, министр народного просвещения Российской империи должен был «исходатайствовать для меня Высочайшее разрешение на вступление на службу в МВД»<sup>6</sup>.

Особое значение в системе государственных учреждений периода второй половины 30 – начала 40-х гг. XIX в. имело II Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, которое занималось систематизацией российского законодательства во главе с профессором

---

<sup>4</sup> См.: Шумахер А. Д. Указ. соч. № 4 (апрель). С. 727.

<sup>5</sup> Пресняков А. Е. Апогей самодержавия Николая I. Л., 1925. С. 34.

<sup>6</sup> Шумахер А. Д. Указ. соч. № 3 (март). С. 108.

Московского императорского университета М. Булугъянским. Для трудоустройства в это ведомство требовалось иметь высшее юридическое образование. Как отмечал один из служащих этого отделения Г. Н. Александров: «...попав в круг образованных и благородных людей я вдруг почувствовал себя как бы в атмосфере, наполненной свежим, легким и теплым воздухом»<sup>7</sup>. Это обстоятельство оказало воздействие на молодого А. Д. Шумахера настолько, что он «сам выразил желание поступить во II Отделение Собственной Его императорского Величества канцелярии». Огромное влияние на выбор службы в Министерстве внутренних дел А. Д. Шумахером оказал попечитель Московского учебного округа С. Г. Строганов, который вел учет наиболее перспективных студентов юридического факультета Московского императорского университета для дачи рекомендаций в трудоустройстве органов государственной власти. Попечитель Московского учебного округа граф С. Строганов объяснил, что «занятие служащих там, состоящее в кодификации законов, чужды живому делу и рекомендовал молодому человеку поступить в Министерство внутренних дел». Такая позиция попечителя Московского учебного округа объяснялась двумя важными обстоятельствами:

1) наличием тесных родственных связей попечителя Московского учебного округа С. Г. Строганова с министром внутренних дел Российской империи периода 1839–1841 гг. А. Г. Строгановым;

2) стремлением обеспечить высококвалифицированными кадрами Министерство внутренних дел, в котором уровень выпускников с высшим юридическим образованием был не велик. А. Д. Шумахер признавался, например, что «в III Отделении Министерства внутренних дел, где производились дела о раскольниках, из 11 столоначальников только двое имели высшее университетское образование»<sup>8</sup>. Таким образом, анализ воспоминаний А. Д. Шумахера позволяет прийти к следующим выводам по поводу кадровой политики в Министерстве внутренних дел начала 1840-х гг.

На многих должностях центрального аппарата МВД находились совершенно случайные люди, не имевшие возможности проявить себя в гражданской жизни. Основной социальный состав центрального аппарата МВД составляли «воспитанники военных учебных заведений, уволенные по неспособности к военной службе, лица из певческих капелл, со спавшими голосами». Сотрудников, имевших высшее образование, занимавших должности начальников отраслевых департаментов Министерства внутренних дел, было мало. Для повышения образовательного и профессионального уровня сотрудников центрального аппарата МВД Российской империи государство предприняло следующие мероприятия:

1) за попечителями учебных округов были закреплены обязанности вести учет выпускников высших учебных заведений для последующей

<sup>7</sup> Александров Г. Н. Очерки моей жизни // Русский архив. 1904. Кн. 3, № 12. С. 486.

<sup>8</sup> Шумахер А. Д. Указ. соч. № 3 (март). С. 111.

рекомендации последних на государственную службу, что регламентировалось университетским уставом 1835 г.;

2) в 1837 г. был принят закон, «открывавший вакансии лицам, окончившим университетский курс и прослужившим в провинции не менее трех лет».

Именно в соответствии с реализацией этих правовых норм попечитель Московского учебного округа С. Г. Строганов и порекомендовал А. Д. Шумахеру поступить на службу в Министерство внутренних дел Российской империи. Во II Отделении Собственной Его Императорского величества канцелярии сотрудников с высшим юридическим образованием было к началу 40-х гг. XIX в. предостаточно.

Следующей проблемой в изучении Министерства внутренних дел Российской империи была эволюция внутренней структуры этого органа государственной власти. В начале 40-х гг. XIX в., как пишет А. Д. Шумахер, структура Министерства внутренних дел представлялась в виде *Хозяйственного департамента*, в функции которого входила организация местного самоуправления и разграничение компетенций имперской и региональной власти, *Департамента исполнительной полиции*, которому подчинялись полицейские органы государственной власти – «градская и земская полиции», *Департамент казенных врачебных заготовлений*, отвечающий за снабжение армии лекарственных средств, а также *Статистический комитет МВД*, который должен был собирать количественные сведения о развитии народонаселения в губерниях Российской империи, и *канцелярия МВД Российской империи*. Ведущее место в системе принятия решений в МВД занимал *совет при министре внутренних дел*, который занимался рассмотрением всех документов, вносимых начальниками министерских департаментов. Особенности этой системы управления были:

– низкий уровень профессиональной подготовки служащих МВД, который выражался в том, что «должности замещались лицами, не получившими никакого образования». Канцелярия МВД была заполнена «лицами из певческой капеллы, спавших с голоса и воспитанников военно-учебных заведений, уволенных по неспособности к военной службе, для определения гражданским чинам»<sup>9</sup>;

– предельно высокий уровень взяточничества «в местных учреждениях полиции, обусловленный десятирублевым месячным жалованьем, «которым могли довольствоваться лица, не получившие никакого образования и почерпавшие средства к жизни главнейшие от взяток»;

– отсутствие внимания центрального аппарата МВД к исполнению губернаторами своих полномочий и отсутствие конкретных функций совета при министре внутренних дел, так как «при министре А. Г. Строганове в совет поступало очень мало дел, а отчеты губернаторов в МВД рассматривались поверхностно».

<sup>9</sup> Шумахер А. Д. Указ. соч. № 3 (март). С. 114.

Все эти особенности в деятельности центральных и региональных властных структур Министерства внутренних дел Российской империи приводили к нарастанию числа жалоб со стороны обывателей, значительно превышению сроков рассмотрения дел, называвшемуся волокитой и требовали масштабных и структурных преобразований в ведомстве. Эти преобразования начались в 1842 г., когда император Николай I назначил министром внутренних дел Российской империи товарища министра уделов Л. А. Перовского, с именем которого, по мнению А. Д. Шумакера, были связаны масштабные структурные перемены в Министерстве внутренних дел Российской империи, в частности:

– введение нового порядка назначения должностных лиц на должности в центральном аппарате и на местах. Он заключался в откомандировании кандидата на замещаемую должность для «обревизования подведомственного МВД учреждения, начальника которого предполагалось уволить». Особое значение в деле проверки всех отчетных документов ревизии имели департаменты МВД, руководители которых должны были выступать с замечаниями на отчет, а «кандидат на должность должен отвечать на вопросы начальников профильных для учреждения, департаментов МВД, в присутствии министра внутренних дел»<sup>10</sup>. Такая процедура назначения региональных чиновников, как писали другие современники, вызывала чувство не доверия министра внутренних дел к кандидатам на назначение на должность губернаторов<sup>11</sup>;

– повышение статуса совета при министре внутренних дел в процессе принятия управленческих решений. Все начальники департаментов МВД должны были все свои предложения проводить через данный коллегиальный орган при министре внутренних дел – «Л. А. Перовский вносил в совет при министре внутренних дел дела по департаментам и приказал привести в порядок более обстоятельного рассмотрения отчетов губернаторов». Совет при министре внутренних дел становился основным посредником во взаимоотношениях губернаторов и профильных департаментов Министерства внутренних дел Российской империи;

– введение должностей вице-директоров департаментов МВД, при этом принципиальным моментом был тот факт, что на эти должности были назначены чиновники среднего звена – начальники отделений военного министерства и других министерств Российской империи;

– усиление роли МВД Российской империи в сфере расследования «дел политического характера, относящихся ко времени политического движения в Западной Европе 1848–1849 годов». А. Д. Шумакер признавался в том, что «Л. А. Перовский считал существование III Отделения Собственной Его императорского величества канцелярии не нужным и старался доказать, что общая полиция МВД может предупреждать перевороты»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Шумакер А. Д. Указ. соч. № 3 (март). С. 119.

<sup>11</sup> См.: Синельников Н. П. Записки сенатора // Исторический вестник : историко-литературный журнал. 1895. № 2. С. 380.

<sup>12</sup> Шумакер А. Д. Указ. соч. № 3 (март). С. 124.

Следствием расширения функций Министерства внутренних дел Российской империи 1840 – начала 1850-х гг. стало появление весьма ценных правовых актов: Положение о губернских правлениях 1845 г., Положение о городском общественном управлении Санкт-Петербурга 1846 г., Учреждение комитета для разбора споров рядчиков и рабочих, Устав лечебных заведений 1851 г. и Устав о земских повинностях, которые просуществовали продолжительное время. Огромное воздействие на создание многих правовых актов, составленных в МВД в период 40 – начала 50-х гг. XIX в., оказала деятельность сотрудников центрального аппарата МВД, привлеченных к составлению такого важного правового акта, как «Положения о губернских правлениях». Активную роль в подготовке данного положения сыграл «личный секретарь министра внутренних дел Владимир Иванович Даль». Отмечая разносторонние дарования В. И. Даля, А. Д. Шумахер пришел к выводу, что «в произведениях его пера есть многостороннее знание нашего внутреннего управления»<sup>13</sup>. Этот факт, представленный в воспоминаниях А. Д. Шумахера, является едва ли не единственным источником, отражающим степень участия выдающегося российского писателя в деятельности Министерства внутренних дел Российской империи. Новые тенденции в деятельности МВД были закреплены в 1850-х гг. в связи с уходом в отставку Л. А. Перовского; министром внутренних дел стал Д. Г. Бибииков. После характеристики нового министра внутренних дел в качестве человека «подготовленного к занятию должности министра внутренних дел» автор отметил, что «по уму и знанию дела он стоял выше прочих лиц, занимавших этот пост за 38 лет»<sup>14</sup>. Масштабным нововведением в деятельности Министерства внутренних дел становилась реализация требования замещать руководящие должности в аппарате МВД империи только при наличии соответствующих степеней и при свободном владении русским языком. Большую роль Министерство внутренних дел сыграло в организации всех мобилизационных мероприятий Крымской войны 1853–1856 гг. На МВД были возложены функции: «реализации чрезвычайных рекрутских наборов, оказания содействия военному ведомству – выставкою подвод для перевозки заболевших в походе, увозы раненых с театра боевых действий, призрения раненых, исправление дорог и мостов, а также восстановление территорий, охваченных войной». При этом автор воспоминаний обращает внимание на большой вклад чиновников МВД в организацию помощи фронту. Вместе с тем Крымская война продемонстрировала расстройство системы государственного управления, что проявилось в появлении тенденции к снижению земских и окладных сборов в губерниях, развитию ведомственных конфликтов между органами государственной власти империи<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Шумахер А. Д. Указ. соч. № 3 (март). С. 122.

<sup>14</sup> Там же. № 4 (апрель). С. 697.

<sup>15</sup> См.: Извлечение из всеподданнейшего отчета господина министра внутренних дел за 1859 год // Журнал МВД. 1861. Ч. 49, № 7 (июль). С. 1.

Большой вклад МВД, как видно из воспоминаний А. Д. Шумахера, внесло в проведение реформ императора Александра II. Подготовка и проведение реформы по отмене крепостного права, земской, городской и судебной реформ также возлагались на Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел, который в мае 1861 г. возглавил А. Д. Шумахер. Отмечалось большое воздействие губернских и уездных дворянских собраний на процесс выработки «положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». На МВД Российской империи возлагались задачи ограничения компетенций дворянских собраний в подаче адресов императору о наделении дворян правом «участвовать организованно в разрешении законодательных вопросов», а также функция ограничения самой возможности организации внеочередных дворянских собраний. МВД, по мнению автора воспоминаний, не могло занять твердую позицию по отношению дворянских собраний участвовать в принятии законов. Причины такого положения дел автор видел в «отсутствии устойчивости нового министра внутренних дел П. А. Валуева в своих решениях» и в большом влиянии петербургских дворянских салонов на процесс подготовки оснований будущей отмены крепостного права. Непоследовательность в разработке основополагающих документов Великих реформ Александра II отразилась и на кадровом обеспечении деятельности Министерства внутренних дел в первой половине 1860-х гг. Взятый министерским управлением 40–50-х гг. XIX в. курс на повышение профессиональных требований к сотрудникам ведомства не был продолжен в эпоху «Великих реформ» императора Александра II. Автор писал о том, что «личный состав МВД и губернаторов, возвысившийся благодаря приему Л. А. Перовского, изменился к худшему»<sup>16</sup>. Причины: отказ министра внутренних дел П. А. Валуева отстаивать кандидатуры профессиональных губернаторов перед высшими органами государственной власти, двойственность любых предложений, исходящих от министра внутренних дел. Так, при разработке «положения о земских и уездных земских управах» от министра внутренних дел П. А. Валуева исходили два взаимоисключающих обстоятельства: наделение земств финансово-хозяйственной самостоятельностью и создание опасности для общественного порядка и государственного строя превращением земских учреждений «в государство в государстве». Автор воспоминаний пришел к выводу о наличии нескольких группировок государственных деятелей, оказывающих воздействие на ход проведения реформ Александра II, это: «либеральная» группировка, представителями которой были многие разработчики реформ во главе с министром внутренних дел периода 1861–1868 гг. П. Валуевым; «консервативная» группировка – ее представляли чиновники органов внутренних дел во главе с начальником III Собственной Его Императорского величества канцелярии А. Е. Тимашевым, который занимал пост министра внутренних дел в 1868–1873 гг. А. Д. Шумахер приходит к выводу, что активная фаза проведения реформ заканчивается во

<sup>16</sup> Шумахер А. Д. Указ. соч. № 4 (апрель). С. 713.

второй половине 60-х гг. в связи с тем, что новый министр внутренних дел стал назначать на должности в министерстве бывших чиновников III Отделения Собственной Его Императорского величества канцелярии. Под влиянием именно последней группировки государственных деятелей МВД разработало основополагающий документ – *Городовое положение 1870 г.* Важнейшим основанием проведения данной реформы стало превращение городских дум из шумных сборищ всего городского населения в орган, избранный «не от бездомных мещан и ремесленников, а от домовладельцев, дворян и почетных граждан, которые заинтересованы в водворении общественного порядка». Именно такой проект, подразумевающий избирательные права, был внесен в Государственный совет Российской империи в 1870 г. и принят в качестве основополагающего акта городского самоуправления империи.

Воспоминания А. Д. Шумахера обладают большой ценностью в сфере изучения механизма функционирования государственного аппарата Российской империи дореформенной и пореформенной России и его основы – Министерства внутренних дел. Они раскрывают особенности проведения министерской кадровой политики дореформенной России. Следует признать, что в процессе проведения Великих реформ Александра II большую роль играло МВД, подвергнутое в 1840–1850-х гг. масштабной реорганизации в период пребывания Л. А. Перовского министром внутренних дел. Проекты реформ императора Александра II начали разрабатываться именно в Министерстве внутренних дел империи. Реорганизация МВД 1840–1850-х гг. стала важнейшим условием проведения всех преобразований 1860–1870-х гг., получивших наименование «Великие реформы» императора Александра II.

*Нижегородская академия МВД России*

*Соборнов П. Е., кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, старший лейтенант полиции*

*E-mail: sobornovpavel@inbox.ru*

*Nizhny Novgorod Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs*

*Sobornov P. E., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department, Senior Police Lieutenant*

*E-mail: sobornovpavel@inbox.ru*

УДК 347

## НЕ ВСЁ ТО ОБЯЗАТЕЛЬНОСТЬ, ЧТО ТАК НАЗЫВАЮТ

О. А. Поротикова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 4 февраля 2019 г.

**Аннотация:** анализируется соотношение категории «обязательство» с категориями «правоотношение», «обязанность» и «договор». Обсуждается проблема расширительного понимания обязательства, приводящего к применению норм об обязательствах не по назначению, не эффективно, вызывающего судебные ошибки. Предпринимается попытка понять, какова природа обязательств и в чем их основные отличия от иных гражданских правоотношений.

**Ключевые слова:** гражданское правоотношение, договор, обязанность, обязательство.

**Abstract:** a ratio of category of «obligation» with categories of «legal relationship», «duty» and «contract» is analyzed in the article. The problem of the broad understanding of the obligation leading to use of norms on obligations not to aims, not effectively, causing miscarriages of justice is discussed. The author makes an attempt to understand the nature of obligations and their difference from other civil legal relationship.

**Key words:** civil legal relationship, contract, duty, obligation.

Не секрет, что правовые тексты склонны к использованию одних и тех же терминов для обозначения самых разных явлений. Когда это происходит осознанно, то не бывает сложностей в объяснении различий обозначаемых сущностей хотя бы для профессионалов. Другое дело, когда имеющаяся в правовой лексике категория начинает применяться к институтам, не свойственным ей по причине сложившегося недопонимания среди ученых и достаточного легкомыслия у практиков. В последнем случае разрушается коммуникация, которую правовые тексты обеспечивают между субъектами в конкретных жизненных ситуациях, регулятором и правоприменителем.

---

85

---

Понятие «обязательство» словно специально придумано, чтобы вводить в заблуждение о своем содержании не только обывателей, но и юристов.

О многозначности этого термина говорят уже более века. «Нередко обязательством называют лишь один из элементов обязательственного правоотношения, а именно – обязанность должника. ... Иногда словом «обязательство» обозначают также документ, в котором выражена обязанность совершить то или иное действие или воздержаться от опреде-

ленного действия. В этом смысле заемным обязательством называют, например, заемную расписку»<sup>1</sup>.

Родство и созвучие его корня с корнем «обязан», «обязанность» есть первая, хотя и не главная причина той традиционной путаницы, которая свойственна пониманию обязательств. Если немного поразмышлять, то становится ясно, что между однокоренными словами в юриспруденции не всегда можно поставить знак равенства.

Вот простая логическая цепочка рассуждений: в любом правоотношении есть права и обязанности, обязательство – это правоотношение, значит, в нем тоже есть как права, так и обязанности. Следовательно, обязанность есть часть содержания обязательственных правоотношений, как и всяких иных. При этом поскольку в гражданском праве правоотношения не сводятся только к обязательствам, а есть еще вещные, корпоративные, личные неимущественные, и во всех них тоже есть обязанности, нужно заключить, что в любом обязательстве будут обязанности, но не всякая обязанность является обязательством.

Неспособность ученых договориться о содержании и применении термина «обязательство» влечет негативные последствия в состоявшейся недавно реформе норм об обязательствах в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ). Многие уточнения и новеллы в общих положениях обязательственного права усиливают терминологическую путаницу и приводят к тому, что нормы об обязательствах распространяются на иные по своей природе отношения.

Опасаясь подобного при реформировании норм о вещных правах Е. А. Суханов пишет: «...серьезное обновление этой правовой основы имущественного оборота невозможно в отсутствие ясных представлений о его юридической природе. Между тем в отечественной правовой доктрине все еще не сложилось устоявшегося, общепринятого учения о вещном праве и его особенностях. Свидетельством этому является разноречивость в определении правовой природы ряда важнейших имущественных прав и институтов»<sup>2</sup>. Отсутствие ясности о вещном праве является обратной стороной медали неопределенности применительно к обязательствам, как категории антагонистической. Нужно учитывать, что квалификация отношения в качестве обязательственного не сводится только к отграничению от вещных прав, а, может быть, еще с большей остротой стоит при отграничении от отношений, возникающих из классических источников обязательств – договоров.

Определиться с терминами, употребляемыми в правовых текстах, – насущная и практическая задача, которую нельзя считать забавой ученых и стремлением к догматике, но нужно признать первоочередной для

---

<sup>1</sup> Агарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву // Избранные труды по гражданскому праву : в 2 т. М., 2002. Т. 1. С. 179.

<sup>2</sup> Суханов Е. А. Еще раз о различиях вещных и обязательственных прав // Частное право. Преодолевая испытания. К 60-летию Б. М. Гонгало / М. В. Бандо [и др.]. М., 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

справедливого разрешения спорных ситуаций и защиты гражданских прав. Не больше, не меньше.

Юриспруденция одна из самых практико-ориентированных наук, ее стремление к установлению сущности и назначения тех или иных конструкций объясняется тем, чтобы найти эффективные по сути и точные по форме предписания для упорядочения определенных общественных отношений. Полагаем, именно поэтому цель разграничения видов правоотношений имеет не столько научную ценность, сколько практическую значимость.

На каждый вид правоотношений имеет смысл воздействовать соответственно их природе, а различия в природе закономерно сказываются на методе регулирования.

При формировании норм и в дальнейшем их применении в рамках юридической квалификации спорного случая нужно определенно понимать, какие экономические, культурные и иные цели мы преследуем. В еще более конъюнктурном смысле, понимая, что за отношение перед тобой, следует подбирать нормы из соответствующей системы – подотрасли, института. Ошибка в квалификации отношения с необходимостью приведет к неверному совету или выбору неэффективного средства защиты.

### Обязательства и вещные права

Рассуждая далее, неизбежен вопрос об отграничении обязательств от иных видов правовых отношений, регулируемых гражданским правом, в частности вещных.

В чем же принципиальная (не детальная) разница между вещными и обязательственными отношениями? Необходимо заметить, что признаков вещных и обязательственных прав выделяют множество и договориться в отечественной доктрине даже об их количестве пока не удалось. Наиболее структурированно о различиях написал Е. А. Суханов<sup>3</sup>. В связи с этим попробуем говорить не обо всех, а лишь о целеопределяющих для правового регулирования, по нашему мнению, не претендуя на исчерпывающий анализ.

Представляется, что вещными следует называть такие отношения, где важно отразить и закрепить принадлежность материального объекта определенному лицу. Задача права выразить экономическую сущность присвоения своими средствами, создать правоотношение по принципу «мое – значит не ваше». Добиться такого эффекта можно посредством распределения возможностей и обязанностей между контрагентами. В частности, для чего я присваиваю вещь? Чтобы иметь возможность беспрепятственного извлечения из нее полезных свойств. Могу ли я извлекать их своими действиями? Да, только важно, чтобы мне не мешали. Поскольку помешать гипотетически может любое лицо, то моделируется правоотношение с открытым перечнем обязанных лиц, каждое из которых может быть первоначально неизвестно управомоченному субъекту,

---

<sup>3</sup> См.: Суханов Е. А. Указ. соч.

но каждое пассивно обязано по отношению к нему (не брать, не портить, не препятствовать).

Нормы вещного права (в объективном смысле) направлены на то, чтобы обязанных лиц склонить к бездействию, обеспечивая тем самым управомоченному лицу возможность свободных самостоятельных действий в своем интересе. Таким образом, нормы в подотрасли «Вещное право» имеют определенный смысловой вектор – все они должны склонить обязанных лиц к полной пассивности, бездействию, а все активные правовые средства (правомочия и способы защиты) сосредоточить в руках управомоченного субъекта.

С обязательствами всё иначе. Задача заключается в том, чтобы заставить обязанное лицо (должника) действовать в интересах управомоченного субъекта (кредитора), поскольку предполагается, что последний своими самостоятельными действиями удовлетворить свой интерес не сможет. Обязательственные правоотношения сопряжены с перераспределением материальных благ между субъектами, но помимо этого могут быть вообще не связаны непосредственно с вещами, а возникать в связи с выполнением работ, оказанием услуг, претерпеванием неблагоприятных последствий (ответственности).

Нормы об обязательствах имеют противоположный вещным правилам вектор направленности, они стремятся активно обязать должника, склонить и стимулировать его именно действовать, причем действовать «ради» кредитора. Поэтому центральное место в регулировании обязательств занимают нормы об исполнении и последствиях неисполнения (ненадлежащего исполнения) должником своих обязанностей перед кредитором.

В практическом смысле изложенное означает, что если вы назовете обязательством то, что таковым не является, вы в лучшем случае ничего не добьетесь при помощи норм об исполнении обязательств, а в худшем – приведете субъектов к противоположным для их целей результатам.

Для иллюстрации сказанного попробуем рассмотреть пограничные или максимально сближенные внешне жизненные ситуации, которые всех смущают, поскольку сразу сложно бывает определить, какими нормами следует руководствоваться для их урегулирования – вещными или обязательственными.

### **Обязательства и договоры.**

#### **Не все соглашения вызывают обязательства**

Одним из камней преткновения при квалификации отношения в качестве обязательства служат договоры, поскольку они традиционно рассматриваются как основание возникновения большинства обязательств. Распространенным мнением является следующее: если был договор, то из него точно появились обязательства.

Законодатель недвусмысленно указывает, что обязательства возникают из гражданско-правовых договоров (п. 2 ст. 307 ГК РФ). Любой договор – это соглашение двух или более лиц, направленное на установле-

ние, изменение или прекращение правоотношений, иными словами, на распределение между сторонами прав и обязанностей. Это две азбучные и законодательные истины.

Вместе с тем означает ли сказанное, что из любого соглашения возникают отношения, подлежащие квалификации и регулированию именно в качестве обязательств? Иначе говоря, в любом ли соглашении обязанное лицо должно что-либо совершить в интересах именно другой стороны, которая в противном случае не в состоянии сама достичь желаемого результата?

Думается, что ответ на оба вопроса должен быть отрицательным.

Соглашения могут вызывать разного вида правоотношения, что означает применение к ним разных норм, не только обязательственных.

### **Из договора простого товарищества не возникает обязательств**

Возьмем для примера соглашение о любой совместной деятельности по модели простого товарищества, где субъекты заинтересованы в достижении общей цели, определенным образом обязываются для этого, но действуют не в интересах других сторон, а в своих собственных.

По такой модели, помимо собственно простого товарищества, построены договоры о создании (учреждении) юридических лиц. Сходная природа у некоторых соглашений между сособственниками, например об уборке общего имущества (двора, лестничной площадки и т. п.) от мусора или об определении порядка пользования общей вещью. Во всех этих случаях из соглашения возникнут правовые отношения, в них будут обязанности, но применение к ним норм об обязательствах вряд ли разумно.

В том что модель простого товарищества не позволяет определить стороны в предполагаемом обязательстве, из него вытекающем, практически никто не сомневается.

«Поскольку особенностью договора простого товарищества является отсутствие в нем такой противоположности интересов сторон, как в иных двусторонних договорах, в договорах простого товарищества нет кредиторов и должников в том смысле, в котором эти категории обычно употребляются в литературе, а каждый участник одновременно является и должником, и кредитором по отношению к партнеру, следовательно, права и обязанности участников договора простого товарищества носят встречный, взаимный характер, права и обязанности каждого из участников тождественны правам и обязанностям других участников»<sup>4</sup>.

Приведенное умозаключение представляется верным лишь в части, что определить, кто кредитор, а кто должник в договоре простого товарищества, действительно невозможно. В то же время совершенно нельзя согласиться с мыслью о том, что из-за этого каждый каждому должник и

---

<sup>4</sup> *Шукина Е. М.* Содержание обязательства, возникающего из договора простого товарищества // Проблемы современной цивилистики : сб. статей, посвященных памяти профессора С. М. Корнеева / отв. ред. Е. А. Суханов, М. В. Телюкина. М., 2013. С. 348.

кредитор. Такой вывод девальвирует смысл обязательственных правил, поскольку неясно кто, кого и к чему может понуждать, кто считается исполнившим обязательство и как определить неисполнение. Применение норм об исполнении обязательств в ситуации, когда невозможно установить должника, было бы верхом бессмысленности, как и утверждение, что все они – кредиторы и должники одновременно по отношению друг к другу.

Помимо сложностей с проецированием сторон простого товарищества на стороны в конструкции обязательства, есть еще одна проблема – каждый из товарищей действует прежде всего в собственных интересах, а не в интересах контрагентов. В связи с этим не результативными будут и попытки, используя обязательственные механизмы, понудить к желаемому действию либо заменить его на денежное возмещение (ответственность). Причина кроется в том, что обязательственные отношения мыслятся как срочные, они должны рано или поздно закончиться и желательны исполнением, а иные правовые отношения, например вещные, моделируются как потенциально бессрочные, т. е. интереса в их «конечности» ни у сторон, ни у законодателя нет. Государственное понуждение в делящихся и повторяющихся отношениях (предположим, в отношениях собственников) проявляет свое полное бессилие – ведь нельзя, например, поселить пристава в многоквартирном доме, чтобы он все время понукал нерадивых собственников к исполнению их соглашений!

### **Организационные договоры не порождают обязательств**

Еще более странно нормы об обязательствах применять к так называемым организационным договорам – предварительному, рамочному, соглашению о переговорах.

Попытки такого рода продолжаются много лет и, увы, безуспешно. Яркой победой всеобъемлемости обязательств над здравым смыслом можно считать легализованную в 2015 г. возможность обеспечивать предварительный договор задатком.

Задаток – один из поименованных способов обеспечения исполнения обязательств, следовательно, его применение к предварительному договору означает, что последний порождает не что иное, как обязательственные отношения между сторонами.

В этом конкретном случае можно даже обойтись без цепи логических умозаключений, чтобы констатировать, что применение задатка приводит к неизбежному признанию того, что им обеспечено обязательство, поскольку сама норма о задатке (п. 4 ст. 380 ГК РФ) прямо указывает на признание законодателем обязательства по заключению основного договора в качестве юридического результата предварительного договора.

Попробуем проверить логику данной законодательной новеллы известным математическим методом «от противного».

Допустим, что, заключив предварительный договор, стороны инициировали обязательство. Каково в этом случае его содержание – заключить основной договор? Но кто в этом случае кредитор, а кто должник? Оба?

Это то самое сложное обязательство, смысл которого малопонятен. Однако даже если допустить существование сложных обязательств, невозможно поверить в существование между сторонами с противоположными ролями одного и того же предмета в рамках сложного обязательства. Это нонсенс! Стороны предварительного договора имеют не корреспондирующие друг другу права и обязанности и даже не одинаковые, а одни и те же.

Рассуждая далее тем же методом, исходя из допущения, что заключить основной договор есть содержание обязательства, неизбежен вывод о том, что стороны обречены на его заключение. Однако законодатель оставляет сторонам возможность вовсе не заключать основной договор, если ни одна из сторон предварительного договора не направит другой стороне оферту в установленный соглашением или законом срок. В таком случае придется признать существование столь странных обязательств, которые нет необходимости исполнять ни одной из сторон.

Между тем легализация возможности обеспечить задатком то, что обязательством не является, дает замечательную иллюстрацию бесполезности применения норм об обязательствах к иным по природе отношениям.

Представьте себе, что ни одна из сторон предварительного договора так и не направила оферту в срок, договор прекратился, но одна из его сторон ранее передала другой денежную сумму в качестве задатка. В этом случае у нас не будет стороны, которая не исполнила «обязательство», как же определить судьбу такого задатка? Оставить у получившей стороны, значит, обогатить ее, следовательно, нужно истребовать сумму назад, но нормы о задатке такого сценария не предполагают. Видимо, придется требовать через правила о неосновательном обогащении, справедливо отмечая безосновательность приобретения этих средств, поскольку сразу становится ясно, что наличие соглашения о задатке в этой ситуации – иллюзия.

Рамочный договор (договор с открытыми условиями) еще один пример того, что соглашение есть, но оно не может породить обязательство.

Рамочным договором признается, как известно, договор, определяющий общие условия обязательственных взаимоотношений сторон, которые могут быть конкретизированы и уточнены сторонами путем заключения отдельных договоров, подачи заявок одной из сторон или иным образом на основании либо во исполнение рамочного договора. Положения рамочного соглашения должны быть имплементированы в заключаемые впоследствии этими же сторонами конкретные договоры, т. е. рамочный договор может вызывать правоотношения и влиять на них только в рамках сложного юридического состава, не сам по себе.

Следует учитывать, что в отличие от предварительного договора рамочный не обеспечивает даже необходимости заключить в будущем конкретный договор. Данная модель соглашения имеет целью облегчить для контрагентов порядок согласования однотипных, повторяющихся условий постоянно заключаемых между ними договоров, например постав-

ки горюче-смазочных материалов, сырья и т. п. Повторяющиеся условия этих регулярно заключаемых, иногда ежедневных, поставок можно «вынести за скобку», как говорят математики, изложив в рамочном соглашении. Каждый конкретный договор поставки будет тогда содержать лишь изменяющиеся условия – количество товара, иногда цену или сроки, а ссылка на рамочный договор присоединит все остальные единожды обсужденные условия – о таре, упаковке, порядке оплаты и т. п.

Из сказанного следует, что сам по себе рамочный договор не является достаточным юридическим фактом для установления правоотношения и из него не может возникнуть обязательственная связь сторон. Когда же условия рамочного соглашения присоединятся к условиям конкретного договора, то обязательства возникнут уже из последнего, и то при условии, что он относится к договорам, порождающим именно обязательства, а не иные правовые отношения.

Если предварительный договор, легализованный в Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик в 1991 г., стал давно привычным инструментом для российского правового пространства, но все еще способен вызвать оживленные споры о природе отношений им порождаемым, то с еще большей остротой воспринимаются новеллы последних лет о преддоговорных отношениях.

Появившиеся в ГК РФ правила о ведении переговоров по заключению гражданско-правовых договоров, а также возможность заключить самостоятельное соглашение о ведении таких переговоров довольно быстро привели к тому, что ряд специалистов поспешили констатировать наличие обязательств по ведению переговоров. «Предметом обязательства, возникающего в ходе преддоговорных контактов, будут действия, направленные на ведение переговоров и заключение договора. Содержанием обязательства, возникающего в ходе преддоговорных контактов, исходя из ст. 434.1 ГК РФ будет обязанность по добросовестному ведению переговоров (п. 2 указанной нормы). Согласно п. 7 ст. 434.1 ГК РФ правила этой статьи применяются независимо от того, был ли заключен сторонами договор по результатам переговоров»<sup>5</sup>.

Подобный скоропалительный вывод А. В. Демкиной основывается, в частности, на том, что отношения носят относительный характер, и соглашением или законом предусмотрены обязанности переговорщиков, например обязанность действовать добросовестно. Снова знак равенства между обязанностью и обязательством. Дальнейшие рассуждения указанного автора лежат в плоскости определения договорной или деликтной природы отношений за нарушения правил ведения переговоров.

Представляется, что преддоговорное правоотношение, очевидно снабженное правами и обязанностями, не может рассматриваться как обязательство по тем же причинам, что и отношения из предварительного договора – из-за отсутствия определенной и узкой связи «кредитор –

---

<sup>5</sup> Демкина А. В. Теория преддоговорного обязательства. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

должник», а также того, что каждая сторона действует в своих, а не партнерских интересах. Обязательство между переговорщиками может возникнуть из причинения вреда, если такой вред будет причинен, но в этом случае для квалификации не будет принципиальным, что он причинен в ходе переговоров.

### **Соглашения в вещном праве также не порождают обязательств**

В разделе «Вещное право» ГК РФ не используется термин «договор», а используется термин «соглашение». Не уверены, что это осознанный шаг законодателя, однако очевидно, что он не случаен. Те ситуации, когда в объективном вещном праве усматривается диспозитивность, когда появляется возможность о чем-либо договариваться, сразу же упоминается – соглашение собственников об определении порядка пользования общим имуществом, соглашение о сервитуте, соглашение об определении долей для супругов, желающих перейти от модели общей совместной к модели общей долевой собственности и т. п.

Полагаем, во всех рассмотренных случаях нормы о договорах как основаниях возникновения обязательств неприменимы, поскольку нет заинтересованности одной стороны в действиях другой, нет возможности утверждать, что кто-либо не исполняет и тем самым нарушает интерес другой стороны в отношении. Для всех этих соглашений, порождающих, конечно, вещные правоотношения, нужны специальные нормы; только они смогут помочь урегулировать и разрешить спорные ситуации.

Для наглядности попробуем расторгнуть в одностороннем порядке или в судебном порядке по инициативе одной из сторон соглашение о порядке пользования общей вещью, опираясь на правила о расторжении гражданско-правовых договоров. Предусмотренным в законе основанием будет – существенное нарушение договора контрагентом, под чем понимается неоднократное нарушение сроков исполнения, грубое неисполнение обязанностей. Представьте, что два брата, каждому из которых принадлежит по 1/2 в праве общей долевой собственности на дом, заключили соглашение, определяющее, что старший брат пользуется правым крылом дома, а младший – левым. Если младшему понадобится расторгнуть соглашение, то ему надо будет доказать существенное нарушение со стороны старшего брата, а это невозможно, поскольку тот исправно пользуется той частью вещи, о которой они договорились. Этот пример лишь одно из многочисленных подтверждений неприменимости обязательственных правил к вещным соглашениям, как и правил о договорах, порождающих обязательства.

### **Взаимные договоры не влекут сложных обязательств**

Не один век ведется дискуссия о сложных или синалагматических обязательствах, с традиционной для нее подменой понятий, когда взаимность договорных правоотношений отождествляется со сложностью обязательств, возникших из таких договоров.

Вместе с тем уже давно было высказано весьма простое и точное соотношение приведенных категорий. «Простейший вид обязательств тот, когда в нем участвуют одновременно два лица, из которых одно имеет право требовать, а на другом лежит обязанность исполнить это требование... Сложнее обязательства, тоже между двумя лицами, в которых и право требовать и обязанность исполнить присвоены обоим лицам. В этом случае между ними существуют как бы два простых обязательства и каждому лицу присвоены по одному – права, а по другому – обязанности»<sup>6</sup>.

Обязательство, как и всё в праве, условность. Оно – модель, лекало, при помощи которого пытаются урегулировать отдельные отношения и обеспечить их понуждением, свойственным праву. Смысл любого условного юридического приема в том, чтобы регулировать в позитиве или защищать при нарушении было удобно, кратко, однозначно. Обязательство представляется самой простейшей (не в значении «примитивной» или «ясной», а в значении «одноклеточный», неделимый на иные связи) и однозначной связью между лицами, односторонне направленной.

Именно по этой причине нет смысла говорить о сложных обязательствах. Во-первых, такие обязательства, по существу, равны договорному правоотношению. Во-вторых, смысл выделения обязательств из договора есть только в том, чтобы каждое такое обязательство могло быть урегулировано отдельно, автономно. Перефразируя известный принцип, можно сказать, что обязательство выделяют из договорных правоотношений в самостоятельную правовую единицу для того, чтобы «разделять и эффективно регулировать».

Договорное правоотношение из купли-продажи, безусловно, взаимное, с корреспондирующими друг другу правами и обязанностями. Взаимность, думается, исследуется юристами только для целей проверки заключенности соглашения, встречности воли сторон, одинакового понимания сторонами каузы сделки, а также при определенных условиях для квалификации недействительности договора, чаще всего из-за порока воли или содержания договора.

Возникшие на основе договора купли-продажи обязательства, как дети одной матери, будут иметь общие корни, но разную юридическую судьбу.

Так, обязательство, где кредитором является продавец, а должником покупатель, об уплате покупной цены будет отличаться от другого простого обязательства – передать вещь – и сроками, и способом исполнения, и основанием для прекращения, а также способностью к изменению и новации.

Допустим, продавец передал вещь покупателю, в этом случае его обязательство прекратилось надлежащим исполнением, а покупатель

---

<sup>6</sup> *Кавелин К. Д.* Права и обязанности по имуществам и обязательствам (в применении к русскому законодательству) : опыт систематического обозрения // Избранные произведения по гражданскому праву. М., 2003. С. 311.

произведет зачет встречных требований и прекратит свое обязательство уплатить совершенно иным образом. Возможно, напротив, покупатель уплатит и тем самым исполнит свое обязательство, а продавец, сославшись на гибель индивидуально-определенной вещи, будет утверждать, что его обязательство прекратится невозможностью исполнения.

Особенно очевидна бессмысленность выделения сложных обязательств, когда в случае неисполнения одного из составляющих сложное обязательство простых, кредитор обратится за судебной защитой. В этом случае требование уплатить будет обуславливаться требованием передать вещь, т. е. отражать правовой тупик, «стояние на реке Угре». Если же считать, что обязательство представляет собой всегда только простую и одностороннюю связь, то с защитой все становится на свои места: должник-продавец исполнил свое обязательство, и оно прекратилось исполнением, что о нем теперь вспоминать, а должник-покупатель не исполнил свое, значит, его можно понуждать, взыскивать в судебном порядке. Чтобы разорвать замкнутый круг: ты – мне, а тогда я – тебе, стороны стремятся связать каждое обязательство с определенным сроком, интуитивно осознавая, что обуславливать одно другим означает вовсе не урегулировать исполнение и серьезно затруднить судебную защиту своих прав.

*Воронежский государственный университет*

*Поротикова О. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса*

*E-mail: olga.porotikova@mail.ru*

*Voronezh State University*

*Porotikova O. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Law and Process Department*

*E-mail: olga.porotikova@mail.ru*

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ПРИМИРИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ОПЫТ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ**

**А. В. Чекмарева**

*Саратовская государственная юридическая академия*

Поступила в редакцию 21 января 2019 г.

**Аннотация:** анализируются отдельные этапы законодательного регулирования примирительных процедур, особенности их внедрения в гражданское судопроизводство с учетом зарубежного и отечественного исторического опыта. Выявлены проблемные вопросы практики применения законодательства и предложены пути решения обозначенных проблем.

**Ключевые слова:** примирительные процедуры, медиация, гражданское судопроизводство, подготовка дела к судебному разбирательству.

**Abstract:** the article analyzes the individual stages of legislative regulation of conciliation procedures, the features of their implementation in civil proceedings, taking into account foreign and domestic historical experience. Revealed the problematic issues of the practice of application of legislation and suggested ways to solve these problems.

**Key words:** conciliation procedures, mediation, civil proceedings, preparation of the case for trial.

Ежегодное увеличение числа гражданских дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции, заставило законодателя предпринимать ряд мер, направленных на решение данной проблемы. В Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007–2012 годы» отмечалось, что введение внесудебного порядка урегулирования споров повлечет снижение судебной нагрузки и скажется на повышении качества судебных актов<sup>1</sup>. 27 июля 2010 г. был принят Федеральный закон № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>2</sup>, заложивший правовые основы для развития медиации. Поиск эффективной российской модели медиации проходил с учетом зарубежного опыта тех стран, в которых медиация успешно функционирует. Так, в Германии медиация была введена в 80-е гг. XX в. В 2012 г. был принят закон о медиации, в соответствии с которым судебная медиация была внедрена во всех су-

<sup>1</sup> О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007–2012 годы»: постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102109093> (дата обращения: 16.01.2019).

<sup>2</sup> Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): федер. закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ // Рос. газета. 2010. 30 июля.

дах. Существует и специализация: медиация по семейным делам, по наследственным спорам, по вопросам строительства и т. д. Сторонам процесса до начала устных слушаний судья предлагает пройти медиацию. Проводит ее судья, не рассматривающий дело. Медиация является добровольной, около 50 % сторон соглашаются на эту процедуру. В 70 % заключается мировое соглашение<sup>3</sup>.

Поиск российской модели медиации осуществлялся в различных регионах страны, наиболее успешным из которых явился Уральский федеральный округ, где с октября 2008 г. проводился эксперимент по внедрению примирительных процедур, а с марта 2011 г. – правовой эксперимент по внедрению медиации в гражданское судопроизводство, благодаря которому судьям было позволено применять медиативные технологии. В эксперименте принимали участие 29 % судов Свердловской области (в том числе суды апелляционной инстанции). Работа судей, направленная на примирение сторон, сводилась к двум составляющим. Во-первых, задачей судьи являлось побуждение сторон к информационной встрече с медиатором и разъяснение права на урегулирование спора посредством медиации. Так, стороны направлялись в Центр медиации УрГЮА, затем организовывались дежурства медиатора, были открыты комнаты примирения. Во-вторых, судья содействовал заключению мирового соглашения. Для этого судьи прошли обучение основам эффективной коммуникации, конфликт-анализу, технике ведения переговоров, технологии содействия заключению мирового соглашения.

Положительный опыт развития медиации имелся и в Липецкой области. В судах были подготовлены помещения для проведения медиации, информационные стенды о возможностях медиации, списки всех практикующих медиаторов, информационные буклеты для граждан, интересующихся медиацией. В определении о подготовке дела к судебному разбирательству указывалось на разъяснение возможностей прохождения медиации. В результате из 323 дел заключено 59 медиативных соглашений, 59 заявлений было оставлено без рассмотрения ввиду неявки истца, по 15 делам ответчики признали иск, было заключено 72 мировых соглашения. Примечательно, что из 64 вынесенных решений ни одно из них не обжаловалось<sup>4</sup>.

Однако в других регионах медиация с трудом пробивает себе дорогу. Так, по словам председателя Саратовского областного суда, судом

<sup>3</sup> См. подробнее: *Чеkmарева А. В.* Внедрение медиации в гражданское судопроизводство : от теоретической концепции к реальной практике (материалы II Междунар. науч.-практ. конф. «Практика медиации в России : проблемы, трудности, решения») (Екатеринбург, 11–12 октября 2013 г.) // Третейский суд. 2014. № 1. С. 132–137.

<sup>4</sup> См.: *Чеkmарева А. В.* Внедрение медиации в гражданское судопроизводство : от теоретической концепции к реальной практике. С. 132–137.

рассматривается в год более 400 тыс. дел. Из них медиация помогает разрешить четыре или пять дел<sup>5</sup>.

Результаты внедрения медиации в целом по стране также неутешительны. Согласно данным справки Верховного Суда РФ, в 2015 г. судами общей юрисдикции по первой инстанции было рассмотрено с вынесением решения (судебного приказа) 15 819 942 гражданских дел и дел, возникающих из публичных правоотношений. Путем проведения медиации спор был урегулирован в 1115 делах (0,007 % от числа рассмотренных), из которых в 916 делах на основе медиативного соглашения было утверждено мировое соглашение<sup>6</sup>. Не способствовало внедрение медиации и снижению судебной нагрузки. Так, если в 2007 г. было рассмотрено 8 млн 981 тыс. гражданских дел<sup>7</sup>, то в 2017 г. – уже 14,8 млн гражданских дел<sup>8</sup>.

Причины низкой результативности медиации не раз обсуждались на научно-практических конференциях, а также на страницах научных изданий. Среди них выделялись как организационно-экономические, так и субъективно-психологические: неосведомленность граждан о медиации вследствие низкой активности просветительской работы; необязательность проведения процедуры медиации; процессуальная пассивность сторон; высокая стоимость услуг профессиональных медиаторов; низкий уровень правовой культуры; высокая степень конфликтности отношений в обществе; восприятие судебного решения как более «ценного» судебного акта.

Полагаем, что все названные причины имеют место быть, однако первопричиной считаем финансовую составляющую процедуры, а именно ее высокую стоимость по сравнению с размерами государственной пошлины, уплачиваемой при обращении в суд. Так, стоимость процедуры медиации в Центре медиации УрГЮУ по спорам, подведомственным судам общей юрисдикции, складывается из нескольких составляющих:

- при достижении сторонами соглашения о проведении процедуры медиации каждая из сторон оплачивает по 5000 рублей;
- если на какой-либо стороне выступает более одного лица, интересы которых являются предметом рассмотрения в процедуре медиации, то за каждого дополнительного участника сторона доплачивает еще 2000 рублей;

<sup>5</sup> За полтора года медиация помогла разрешить только семь дел. URL: <http://www.vzsar.ru/news/2015/05/22/za-poltora-goda-mediaciya-pomogla-razreshit-tolko-sem-del.html> (дата обращения: 12.01.2019).

<sup>6</sup> Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) за 2015 год : справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71329664/#ixzz5d2j9LBj1> (дата обращения: 16.01.2019).

<sup>7</sup> Статистическая справка о работе судов общей юрисдикции за 2007 год. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=112&item=63> (дата обращения: 16.01.2019).

<sup>8</sup> Верховный Суд подвел итоги работы судов за год. URL: <https://pravo.ru/story/200608/> (дата обращения: 16.01.2019).

– при заключении сторонами медиативного соглашения по результатам проведения процедуры медиации стороны выплачивают гонорар, оплата которого производится из расчета 500 рублей за каждый отработанный в процедуре медиации час с каждого участника медиации<sup>9</sup>.

Одной из причин слабого развития медиации считается непонимание неизвестного слова «медиация», нежелание принимать всё «западное». Однако если проанализировать исторический опыт развития нашей страны, то можно прийти к выводу о том, что примирение существовало еще в дореволюционном судопроизводстве. Сельский сход, община, боярская Дума, земский собор и другие институты российского общества действовали по принципу согласия и мира, воплощенного в духе соборности, под которой понимается, прежде всего, согласие и нестяжательство<sup>10</sup>. В разбирательстве дел сельский суд стремился к примирению сторон. В Договоре 1229 г. и других документах упоминаются понятия «суд» как государственное учреждение и «ряд» как способ разрешения спора с помощью третьих лиц. Если в первом случае дело рассматривалось в строгом следовании закону, то «рядить» означало примирять, создавать новый договор. «Рядцы» играли не роль судей, а примирителей, посредников<sup>11</sup>. При Екатерине II действовал так называемый совестный суд. Он руководствовался не только законами, но и естественной справедливостью, а одной из главных задач являлось примирение тяжущихся. Для примирения судьей назначался посредник или несколько посредников от сторон. После обсуждения условий примирения в судебном заседании принималось решение, обязательное для сторон. Если примирение не состоялось, дело подлежало передаче в общий суд по подсудности<sup>12</sup>. Таким образом, еще до Судебной реформы 1864 г. в России существовал такой процедурный элемент, как примирение, базирующийся на нравственной категории справедливости и гуманизма. Нынешнее реформирование, к сожалению, пошло по западному образцу.

Создание выборных мировых учреждений Уставом гражданского судопроизводства 1864 г. свидетельствовало о возможности примирения как составной части судопроизводства. Е. В. Васьковский писал, что «составители Устава стремились не только отметить связь нового

<sup>9</sup> Стоимость проведения медиации по спорам, подведомственным судам общей юрисдикции. URL: <http://www.mediation-ural.com/mediation/payment> (дата обращения: 19.01.2019).

<sup>10</sup> См.: *Платонов О. А.* Русская цивилизация : понятие, возраст, духовные параметры // *Русская цивилизация и соборность.* М., 1994. С. 59.

<sup>11</sup> См.: *Шамликашвили Ц.* Национальный доклад СНГ. Обычай разрешения споров у народов стран бывшего Советского Союза // *Гражданский процесс в межкультурном диалоге : Евразийский контекст : материалы Всемирной конф. Международной ассоциации процессуального права (Москва, 18–21 сентября 2012 г.)* / под ред. Д. Я. Малешина. М., 2012. С. 108.

<sup>12</sup> Полное собрание законов Российской империи. Т. 20, № 14.392. С. 412.

судебного учреждения с институтом мировых посредников, заслужившим популярность у населения, они хотели обозначить характер новой судебной власти, призванной не столько судить и карать, сколько примирять и устранять споры»<sup>13</sup>.

Действительно, российским гражданам ближе и понятнее слова «мир», «примирение». Поэтому следующий шаг, который был предпринят законодателем, касается развития именно примирительных процедур в рамках гражданского производства. Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>14</sup> в Гражданский процессуальный кодекс вводится новая глава 14.1 «Примирительные процедуры. Мировое соглашение». Подобная глава уже содержится в АПК РФ, и здесь находят свое отражение последовательные действия по унификации процессуального законодательства. Стоит признать правильным сосредоточение норм, касающихся примирения в одной главе, а также ее расположение следом за главой о подготовке гражданских дел к судебному разбирательству. Примирительные процедуры на этапе подготовки дела являются наиболее целесообразными, способствуя экономии процесса, его скорейшему завершению и достижению цели гражданского судопроизводства с минимальными затратами процессуальных средств. В науке даже высказывались мнения о примирительном производстве как самостоятельной стадии, следующей после стадии подготовки дела<sup>15</sup>, а также о примирении как цели стадии подготовки гражданских дел к судебному разбирательству<sup>16</sup>.

На наш взгляд, цель подготовки дела к судебному разбирательству имеет двоякий характер: это и примирение сторон, и обеспечение правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела. Примирение является первоочередной целью, а обеспечение правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела – последующей (в случае недостижения результата примирения)<sup>17</sup>. Судья сначала должен провести примирительные процедуры, и если они не дали результата, перейти к решению задач, направленных на достижение цели обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела (уточнению фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела; определению закона, которым следует руковод-

---

<sup>13</sup> Васильковский Е. В. Учебник гражданского процесса. Краснодар, 2003. С. 86.

<sup>14</sup> Рос. газета. 2018. 4 дек.

<sup>15</sup> См.: Лазарев С. В. Мировое соглашение в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 83–86.

<sup>16</sup> См.: Бекяшева Д. И. Примирение сторон – цель стадии подготовки дела к судебному разбирательству // Рос. юстиция. 2012. № 3. С. 37.

<sup>17</sup> См. подробнее: Чекмарева А. В. Цель и задачи подготовки гражданских дел к судебному разбирательству // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 9. С. 13 ; *Ее же*. Реализация задачи примирения сторон при подготовке гражданских дел к судебному разбирательству // Вестник СГАП. 2011. № 4 (80). С. 120.

ствоваться при разрешении дела; разрешению вопроса о составе лиц, участвующих в деле; предоставлению необходимых доказательств).

Стоит отметить, что новая глава 14.1, хотя и носит название «Примирительные процедуры. Мировое соглашение», в большей степени посвящена именно мировому соглашению. О примирительных процедурах упоминается лишь в ч. 2 ст. 153.1: «Стороны могут урегулировать спор, заключив мировое соглашение или применяя другие примирительные процедуры, в том числе процедуру медиации, если это не противоречит федеральному закону». Таким образом, законодатель не устанавливает перечень примирительных процедур, однако буквальное толкование этой нормы позволяет выделить среди них: мировое соглашение, процедуру медиации и другие процедуры. Полагаем, что мировое соглашение является не примирительной процедурой, а процессуальным результатом примирения, как некоего процесса, нередко имеющего длящийся характер. Если примирение состоялось, то его процессуальным результатом будет являться заключение мирового соглашения. Таким же результатом может явиться и признание иска, и отказ от иска.

Следует отметить, что первоначально в ряде законопроектов содержались более подробные положения, касающиеся примирительных процедур. Так, в Концепции единого Кодекса гражданского судопроизводства предлагался перечень основных способов примирения: переговоры, сверка расчетов, медиация, судебное примирение<sup>18</sup>. Аналогичные виды примирительных процедур раскрывались и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 января 2018 г. № 1 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»<sup>19</sup>. Большое внимание в законопроекте было уделено судебному примирению. Предполагалось, что в качестве судебного примирителя сможет выступать судья в отставке или работник аппарата суда, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы в области юриспруденции не менее пяти лет. Однако в конечном итоге от подобной новеллы было решено отказаться. Полагаем, что законодатель напрасно отказался от развития идеи судебного примирения, поскольку именно оно могло бы решить «финансовый вопрос», став бесплатной процедурой для сторон и имеющей обязательный характер по некоторым категориям дел (например, по делам, возникающим из семейных правоотношений). Введение новой главы 14.1 в ГПК РФ, по сути, никак не способствует развитию примирительных процедур, не направлено на стимулирование сторон к их использованию.

<sup>18</sup> Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 8 декабря 2014 г. № 124 (1). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, следует признать, что, несмотря на законодательное закрепление возможности прохождения медиации как до обращения в суд, так и после возбуждения производства по делу, указанная процедура не пользуется успехом у участников конфликта в силу ряда причин. Тем не менее стоит продолжать поиск альтернативных вариантов примирительных процедур, одним из которых, на наш взгляд, могло бы стать судебное примирение. Хочется надеяться, что законодатель вернется к идее его развития, предоставив возможность сторонам урегулировать конфликт после возбуждения производства по делу без дополнительных финансовых затрат (хотя бы по социально значимым категориям дел).

*Саратовская государственная юридическая академия*

*Чекмарева А. В., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского процесса*

*E-mail: Anastasiya-chekmareva@yandex.ru*

*Saratov State Law Academy*

*Chekmareva A. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Civil Process Department*

*E-mail: Anastasiya-chekmareva@yandex.ru*

УДК 347

## О СООТНОШЕНИИ МЕДИАЦИИ И НЕЮРИСДИКЦИОННЫХ ФОРМ ДОСУДЕБНОГО ПОРЯДКА УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ

Р. Ю. Банников

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 12 декабря 2018 г.

**Аннотация:** автор исследует проблему соотношения медиации и неюрисдикционных форм досудебного порядка урегулирования споров.

**Ключевые слова:** медиация, досудебный порядок урегулирования споров, юридический факт, принцип добровольности медиации, принцип конфиденциальности медиации.

**Abstract:** the author investigates a problem of a ratio of mediation and not jurisdictional forms of a pre-judicial order of disputes settlement.

**Key words:** mediation, pre-judicial order of disputes settlement, legal fact, voluntariness principle of mediation, principle of confidentiality of mediation.

В Российской Федерации был принят Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>1</sup> (далее – Закон о медиации). Очевидно, что это было важное событие, отражающее общемировую тенденцию. При этом на момент принятия данного закона были основания полагать, что широкое применение медиации позволит достигнуть целей, перечисленных в ч. 1 ст. 1 Закона о медиации, а именно повысит уровень этики делового оборота и гармонизирует социальные связи.

Однако так не случилось. Прошло восемь лет, и даже самый поверхностный анализ судебной статистики приводит к выводу о том, что цели, перечисленные в Законе о медиации, не были достигнуты: то незначительное число дел, которое было рассмотрено с применением процедуры медиации, не может оказать существенное влияние на общественные отношения. Так, согласно справке о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за 2015 г., утвержденной Президиумом Верховного Суда РФ 22 июня 2016 г.<sup>2</sup>, из 15 819 942 дел, рассмотренных судами общей юрисдикции по первой инстанции в 2015 г., путем проведения медиации были урегулированы споры только в 1115 делах, что составляет 0,007 % от общего числа рассмотренных дел.

При этом среди причин непопулярности примирительных процедур традиционно называется необязательность проведения процедуры медиации до обращения в суд<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Рос. газета. 2010. 30 июля.

<sup>2</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 1.

<sup>3</sup> Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с уча-

В связи с этим закономерно, что на IX Всероссийском съезде судей Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев обратил внимание на необходимость активизации работы судов по внедрению досудебной и судебной медиации как инструмента снижения судебной нагрузки по гражданским делам<sup>4</sup>, а в Государственную Думу Федерального Собрания был внесен законопроект № 323209-7<sup>5</sup>, предполагавший введение процедуры досудебной медиации как досудебного порядка урегулирования спора, обязательного в силу указания закона или договора.

Таким образом, вопрос, может ли медиация быть формой досудебного урегулирования споров, относится к числу наиболее актуальных. Естественно, что данный вопрос касается лишь неюрисдикционных форм досудебного урегулирования споров (прежде всего, претензионного порядка), поскольку посредник не наделен правом прекращения спора своим властным решением, как это имеет место в юрисдикционных процедурах.

Досудебный порядок урегулирования споров обязателен в силу указания закона или договора. Именно возможность негативных процессуальных последствий в виде возвращения (ст. 135 ГПК РФ, ст. 129 АПК РФ), оставления искового заявления без рассмотрения (ст. 222 ГПК РФ, ст. 148 АПК РФ) и отнесения судебных расходов на лицо, нарушившее досудебный порядок, независимо от исхода дела (ст. 111 АПК РФ) является важнейшим признаком досудебного урегулирования споров.

Напротив, медиация представляет собой переговоры спорящих лиц с участием нейтрального посредника, проводимые на добровольной основе. Поэтому лицо, несмотря на наличие соглашения о медиации, вправе сразу обратиться в суд, который обязан в таком случае возбудить дело и рассмотреть спор по существу. При этом за нарушение указанного соглашения лицо не понесет ответственности, для него не наступят неблагоприятные процессуальные последствия. Поэтому, на первый взгляд, медиация, представляя собой альтернативную форму урегулирования спора, не может быть обязательной досудебной процедурой.

Следует отметить, что Закон о медиации оставил открытым вопрос о соотношении процедур медиации и досудебного урегулирования споров. Из его содержания непонятно, может ли урегулирование спора при содействии посредника (процедуры медиации) выступать в качестве обязательной досудебной процедуры.

С одной стороны, указанный закон воспроизводит доктринальное положение, по которому медиация является альтернативной формой прекращения споров и, следовательно, не может считаться досудебной процедурой. Так, согласно ч. 3 ст. 7 Закона о медиации наличие соглашения

---

стием посредника (процедуре медиации)» за период с 2013 по 2014 г. : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 апреля 2015 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2015. № 6.

<sup>4</sup> Материалы IX съезда судей // Рос. юстиция. 2017. № 2.

<sup>5</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования медиативной практики : проект федерального закона № 323209-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

о применении процедуры медиации, равно как и наличие соглашения о проведении процедуры медиации и связанное с ним непосредственное проведение этой процедуры, не является препятствием для обращения в суд или третейский суд, если иное не предусмотрено федеральными законами. Подобные законы так и не были приняты. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>6</sup> также не закрепил необходимости предварительного урегулирования спора с участием посредника. Поэтому проведение медиации до обращения в суд необязательно в силу прямого указания закона. Это подтверждается примерами из судебной практики. Так, в решении Арбитражного суда Ростовской области по делу № А53-769/2011 от 18 апреля 2011 г. указано, что медиация является альтернативным способом урегулирования спора, а не обязательным досудебным порядком, поэтому наличие медиативной оговорки не препятствует обращению в суд. При таких обстоятельствах оснований для оставления искового заявления без рассмотрения по причине несоблюдения досудебного порядка урегулирования спора не имеется<sup>7</sup>.

С другой стороны, оговорка, допущенная в ч. 3 ст. 7 Закона о медиации («если иное не предусмотрено федеральными законами»), порождает некоторые сомнения в последовательности законодателя. Складывается впечатление, что он сознательно оставил возможность для признания медиации обязательной досудебной процедурой в дальнейшем. Тем более что первые шаги к этому были сделаны. В соответствии с ч. 1 ст. 4 Закона о медиации, если стороны заключили соглашение о применении процедуры медиации и в течение оговоренного срока обязались не обращаться в суд для разрешения спора, последний признает силу этого обязательства до тех пор, пока условия данного обязательства не будут выполнены.

Правда, данное правило не применяется, когда одной из сторон необходимо, по ее мнению, защитить свои права. В этом случае она вправе обратиться в суд напрямую, минуя процедуру медиации. Между тем сложно представить себе истца, который, предъявляя иск, не заинтересован в получении судебной защиты. Наоборот, именно для этого он обращается в суд. Поэтому сам факт предъявления иска подтверждает наличие у истца настоящей потребности в защите его прав. Следовательно, суд обязан признавать силу соглашения о медиации только до обращения к нему с просьбой о защите. Если такое обращение состоялось, то суд примет заявление к производству и разрешит спор по существу. По сути, это означает, что соглашение о медиации вообще не обладает силой, которую

---

<sup>6</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4163.

<sup>7</sup> Решение Арбитражного суда Ростовской области от 8 апреля 2011 г. по делу № А 53-769/2011. Документ не был опубликован. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

суд должен учитывать, что прямо противоречит приведенному положению ч. 1 ст. 4 Закона о медиации.

На наш взгляд, данное противоречие, допущенное при принятии Закона о медиации, обусловлено тем, что законодатель не вполне определился с местом медиации в системе способов урегулирования споров. Справедливости ради следует отметить, что таким недостатком страдает не только отечественное, но и зарубежные процессуальные законодательства. К примеру, в Германии наряду с обязательным досудебным урегулированием споров существуют примирительные процедуры, называемые «добрые услуги» и применяемые добровольно до обращения в суд. Во Франции суды не принимают иски, поданные в нарушение соглашений о медиации, мотивируя это тем, что такие соглашения создают временный запрет на подачу судебных исков. Именно так поступил Кассационный суд Франции в своем принципиальном постановлении, вынесенном Смешанной палатой 14 февраля 2003 г.<sup>8</sup>

В 2012 г. Р. Ю. Банников высказал мысль, что медиация может быть отнесена к досудебному урегулированию споров только при условии полного отказа от ее принципов: добровольности и конфиденциальности. Лишь в этом случае она сможет называться обязательной досудебной процедурой<sup>9</sup>. Подобный подход по прошествии шести лет представляется чересчур категоричным.

С материально-правовой точки зрения организации медиации и неюрисдикционного досудебного порядка урегулирования спора незначительно отличаются друг от друга, поскольку их содержание составляют взаимные действия управомоченной и обязанной сторон материального правоотношения. Единственное отличие заключается в том, что медиация представляет собой переговоры спорящих лиц с участием посредника. Указанное различие является, на наш взгляд, несущественным. Оно не отменяет идентичность схем действий участников спора в медиации и неюрисдикционных досудебных процедурах. В рамках данных процедур действия сторон спора представляют собой юридические факты материально-правового характера, от которых зависит развитие материального правоотношения.

Вместе с тем может показаться, что медиация и неюрисдикционные досудебные процедуры выполняют различные функции. Так, известно, что досудебный порядок позволяет определить действительность спора

---

<sup>8</sup> Cour de cassation, chambre mixte, 14 fevrier 2003 // Bulletin des arrest civis de la Cour de cassation, chambre mixte, № 1; Dalloz 2003. P. 1286 sq. Nore Ancel et Cottin; Revue des contrats 2003. P. 182 sq. Obs. Cadiet. P. 189 sq. Obs. Lagarde; Revue de l'arbitrage 2003. P. 403 sq. Note Jarrosson (цит. по: *Кадые Л.* Соглашения относительно процесса во французском праве (о контрактуализации разрешения споров) // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2007. № 6 / под ред. В. В. Яркова. СПб., 2008. С. 172).

<sup>9</sup> См.: *Банников Р. Ю.* О соотношении медиации и досудебного порядка урегулирования споров // Развитие медиации в России : теория, практика, образование : сб. статей / под ред. Е. И. Носыревой, Д. Г. Фильченко. М., 2012. С. 185.

и в конечном счете концентрировать судебный процесс. Посредством прохождения досудебных процедур требования истцов и возражения ответчиков приобретают законченный характер<sup>10</sup>. При этом действия участников правоотношения по урегулированию спора до суда имеют доказательственное значение и подлежат оценке судом наряду с прочими фактами материально-правового значения. Таким образом, при досудебном урегулировании спора формирование доказательственного и фактического материалов происходит в рамках материального правоотношения, т. е. «выносятся за скобки» судебного разбирательства, что значительно упрощает суду рассмотрение и разрешение спора по существу.

Напротив, действия участников спорного правоотношения, совершенные в ходе процедуры медиации, по общему правилу не должны оцениваться судом в силу принципа конфиденциальности медиации (ст. 5 Закона о медиации). Суд обязан установить лишь факт проведения процедуры медиации по спору, не вдаваясь при этом в ее подробности. Однако, несмотря на это, медиация, проведенная до обращения в суд, также упрощает судебное разбирательство. Даже если процедура медиации не повлекла за собой прекращение спора, она позволяет спорящим лицам «сверить часы», отбросить ненужные эмоции и понять их действительные интересы, что в итоге опять же облегчает разрешение спора по существу. При этом в отличие от досудебного порядка, соблюдение которого детально исследуется судом и поэтому имеет значение для суда не менее, чем для самих участников спорного правоотношения, при применении медиации вышеуказанный положительный эффект наступает именно для сторон спора и лишь опосредованно – для суда. Однако данное отличие, по нашему мнению, также незначительно. Процедура медиации и неюрисдикционный досудебный порядок направлены на достижение общей цели в виде упрощения судебного разбирательства и, следовательно, выполняют одну и ту же функцию.

Таким образом, с материально-правовой точки зрения медиация и претензионный порядок урегулирования споров не имеют существенных отличий. Все их различия – сугубо процессуальные.

Процессуальное значение досудебного порядка урегулирования спора заключается в последствиях его несоблюдения. Данными последствиями являются возвращение (ст. 135 ГПК РФ, ст. 129 АПК РФ), оставление искового заявления без рассмотрения (ст. 222–223 ГПК РФ, 148–149 АПК РФ), а также отнесение судебных расходов на лицо, нарушившее досудебный порядок, независимо от исхода дела (ст. 111 АПК РФ). Суд возвращает исковое заявление, если несоблюдение истцом досудебного порядка было установлено до возбуждения производства по делу. Нарушение истцом досудебного порядка, обнаруженное после возбуждения производства по делу, влечет оставление искового заявления без рассмотрения. Отнесение же судебных расходов на лицо, выигравшее судебный

---

<sup>10</sup> См.: Банников Р. Ю. Досудебный порядок урегулирования споров. М., 2012. С. 107–115.

процесс, является мерой процессуальной ответственности за нарушение данным лицом досудебного порядка урегулирования спора. Нетрудно заметить, что все перечисленные последствия нарушения досудебного порядка урегулирования споров являются процессуально-правовыми, наступление которых зависит от юридических фактов процессуального характера.

Таким образом, действия сторон по досудебному урегулированию спора являются юридическими фактами одновременно материально-правового и процессуального характера и, следовательно, имеют двойственную материально-процессуальную природу. Признанием процессуального значения за действиями, направленными на урегулирование спора, закон придает им обязательность. Тем самым он предписывает сторонам спора конкретную линию поведения, стимулирует их действовать в определенном русле. Поэтому с процессуальной точки зрения досудебное урегулирование споров и судебное разбирательство составляют целостный порядок защиты субъективных прав: если сторона намеревается реализовать свое право на судебную защиту, то она должна попытаться урегулировать спор с противной стороной до суда.

Напротив, медиация, как отмечалось ранее, представляет собой переговоры спорящих лиц с участием нейтрального посредника, проводимые на добровольной основе. Поэтому лицо, несмотря на соглашение о медиации, может сразу обратиться в суд, который обязан в таком случае возбудить гражданское дело и рассмотреть спор по существу. При этом за нарушение указанного соглашения оно не понесет ответственности, для него не наступят негативные процессуальные последствия.

Однако при этом было бы неверно утверждать, что соглашение о медиации и соответствующие действия участников спора представляют собой лишь факты материально-правового характера.

Заклучение соглашения о медиации может повлечь за собой отложение рассмотрения дела на срок, не превышающий шестидесяти дней, а это уже – процессуальное последствие, применяемое на стадии судебного разбирательства (ст. 169 ГПК РФ, ст. 158 АПК РФ)<sup>11</sup>. Вместе с тем для отложения судебного разбирательства одного соглашения о медиации недостаточно. Само по себе оно не порождает данного последствия. Для этого необходимо также совместное волеизъявление сторон по делу. В связи с этим заключение сторонами соглашения о медиации и заявление ими ходатайства об отложении судебного разбирательства для проведения процедуры медиации являются юридическими фактами процессуального значения, которые в совокупности с действиями суда образуют факти-

---

<sup>11</sup> Со дня начала деятельности апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции установление судом общей юрисдикции срока для примирения сторон будет являться основанием еще и для приостановления производства по делу на основании ст. 215 ГПК РФ (О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 28 ноября 2018 г. // Рос. газета. 2018. 4 дек.).

ческий состав, влекущий отложение рассмотрения дела. Процессуальное действие этого фактического состава проявляется на стадии судебного разбирательства.

В отличие от медиации факт нарушения досудебной процедуры действует, как правило, на стадии возбуждения дела и влечет возвращение искового заявления. Оставление искового заявления без рассмотрения на стадии судебного разбирательства не опровергает данный тезис. Дело в том, что применение этого последствия представляет собой средство исправления ошибки, допущенной судом на стадии возбуждения дела. При этом суд проверяет действия каждой из сторон спора и устанавливает, кто из них нарушил досудебную процедуру. Если в несоблюдении досудебного порядка виновен истец, то суд возвращает либо оставляет исковое заявление без рассмотрения, если же – ответчик, то в этом случае суд вправе отнести на него судебные расходы, независимо от исхода дела<sup>12</sup>.

Таким образом, факт несоблюдения досудебного урегулирования спора в совокупности с соответствующими действиями суда образуют фактический состав, влекущий возникновение строго определенных процессуальных последствий на конкретных стадиях судебного процесса. В этом и заключается главное отличие медиации от неюрисдикционного досудебного урегулирования споров. Поэтому для того чтобы сделать медиацию обязательной досудебной процедурой необходимо придать ей значение юридического факта процессуального характера, влекущего последствия, указанные в ст. 135 ГПК РФ, ст. 129 АПК РФ, именно на стадии возбуждения дела.

Представляется, что серьезных препятствий к тому, чтобы сделать медиацию обязательной досудебной процедурой, не существует. От этого не пострадает принцип конфиденциальности медиации. На стадии возбуждения дела суд будет обязан исследовать лишь процессуальное значение медиации, не вдаваясь в подробности ее проведения. В таком случае действия сторон спора в процессе медиации не будут иметь доказательственное значение. Суд не будет использовать сведения о поведении сторон в процессе медиации для разрешения спора по существу, а будет проверять лишь факты проведения медиации или обращения за

---

<sup>12</sup> Из этого правила, впрочем, как и из любого другого есть исключения. Встречаются судебные акты, где арбитражные суды относят судебные расходы на истцов, нарушивших досудебный порядок урегулирования спора, вместо того чтобы возвращать или оставлять исковые заявления таких истцов без рассмотрения. В основе подобной практики лежит подход, впервые озвученный в постановлении Пленума ВАС РФ от 25 января 2001 г. № 1 «О некоторых вопросах практики применения Транспортного устава железных дорог Российской Федерации» (утратило силу), в соответствии с п. 9 которого в случае, когда заявленную с нарушением установленного порядка претензию железная дорога возвратила без рассмотрения, и заявитель вторично в пределах срока исковой давности предъявил претензию в установленном порядке, то истечение срока предъявления претензии не является препятствием для принятия искового заявления к производству арбитражным судом и рассмотрению спора по существу.

ее проведением путем исследования документов, перечисленных в ст. 14 Закона о медиации. Следует отметить, что данные факты могут подтверждаться и иными документами, не касающимися существа спора. Так, в проекте федерального закона № 323209-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования медиативной практики» в качестве доказательства соблюдения досудебного порядка урегулирования спора помимо документов, предусмотренных ст. 14 Закона о медиации, была указана справка об обращении к медиатору, подписанная медиатором или руководителем, иным уполномоченным лицом организации, осуществляющей деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации.

Отнесение медиации к числу обязательных досудебных процедур не повлияет и на принцип добровольности медиации. Во-первых, в этом случае сохраняется возможность медиации как альтернативного способа урегулирования споров. Во-вторых, поскольку реализация права на обращение в суд зависит от усмотрения лица и поэтому является добровольным действием, то и требования к порядку реализации этого права в конечном счете носят добровольный характер: сложный порядок осуществления права не является исполнением обязанности, а представляет собой последовательные действия, направленные на достижение ожидаемого правового результата.

Таким образом, в настоящее время не существует значимых препятствий для отнесения медиации к числу обязательных досудебных процедур.

*Воронежский государственный университет*

*Банников Р. Ю., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского права и процесса  
E-mail: bannikov.ruslan@bk.ru*

*Voronezh State University*

*Bannikov R. Yu., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Civil Law and Process Department  
E-mail: bannikov.ruslan@bk.ru*

УДК 347.93

**О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ  
ВРЕМЕНИ ДОКАЗЫВАНИЯ ПРИ ОСПАРИВАНИИ  
ЭКСТРАОРДИНАРНЫХ СДЕЛОК**

**И. Г. Фильченко**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 7 февраля 2019 г.

**Аннотация:** рассматриваются особенности доказывания по делам об оспаривании крупных сделок и сделок с заинтересованностью. Анализируются положения закона, закрепляющие правовые презумпции, влияющие на распределение бремени доказывания. В последнее время изменился подход законодателя в отношении распределения бремени доказывания по данной категории. Раскрываются причины подобных изменений.

**Ключевые слова:** гражданский процесс, корпоративные споры, доказывание, презумпции, оспаривание сделок.

**Abstract:** *the article touches upon the peculiarities of proving in invalidating major and interested party transactions matters. The provisions of law on the legal presumptions shifting the burden of proof are analysed. The article also discovers the preconditions of recent change in legislative approach towards the burden of proof sharing on such matters.*

**Key words:** *civil procedure, corporate disputes, proof, presumptions, transaction invalidation.*

Оспаривание крупных сделок и сделок с заинтересованностью хозяйственных обществ требует установления ряда обстоятельств, доказывание которых возлагается на стороны процесса. С 1 января 2017 г. нормы об оспаривании экстраординарных сделок хозяйственных обществ претерпели изменения, которые касаются в том числе состава фактов, подлежащих установлению для правильного разрешения дела, а также правил распределения обязанностей по их доказыванию.

Законы о хозяйственных обществах (ст. 79 Федерального закона «Об акционерных обществах», ст. 46 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью») предусматривают положения, указывающие на обязательность учета добросовестности контрагентов при совершении крупных сделок. Аналогичные правила предусмотрены для оспаривания сделок с заинтересованностью (ст. 81 Федерального закона «Об акционерных обществах», ст. 45 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью»). Добросовестность контрагента является основанием для отказа в удовлетворении требования о признании сделки недействительной. Причем ранее факт добросовестности, входящий в предмет доказывания по данной категории дел, подлежал доказыванию ответчиком, т. е. недобросовестность контрагента презюмировалась.

Подобная доказательственная конструкция была также предусмотрена для установления факта совершения оспариваемой сделки в процессе обычной хозяйственной деятельности (п. 1 ст. 46 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью», п. 1 ст. 78 Федерального закона «Об акционерных обществах»), наличие которого также исключает удовлетворение иска о признании сделки недействительной.

Иными словами, при рассмотрении данной категории дел суды исходили из того, что оспариваемая сделка совершена за пределами обычной хозяйственной деятельности, а также, что контрагент по сделке заведомо знал или должен был знать о нарушении требований закона при совершении сделки. Опровержение данных фактов возлагалось на ответчика. Так, Пленум ВАС РФ в постановлении от 16 мая 2014 г. № 28 «О некоторых вопросах, связанных с оспариванием крупных сделок и сделок с заинтересованностью» отмечал, что бремя доказывания совершения оспариваемой сделки в процессе обычной хозяйственной деятельности лежит на ответчике<sup>1</sup>.

Изменения, внесенные в законы о хозяйственных обществах, вступившие в силу с 1 января 2017 г., закрепили иные правила установления указанных выше фактов, наличие которых влияет на возможность удовлетворения требований о признании экстраординарных сделок недействительными. В частности, ст. 46 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» и ст. 78 Федерального закона «Об акционерных обществах» закрепили как качественный признак крупной сделки – совершение ее за пределами обычной хозяйственной деятельности.

Данный подход принципиально меняет распределение бремени доказывания при рассмотрении исков о недействительности сделок. Поскольку выход за пределы обычной хозяйственной деятельности теперь является необходимым признаком крупной сделки, то доказывание данного факта возлагается на истца. В развитие данной идеи Пленум Верховного Суда РФ в п. 9 постановления от 26 июня 2018 г. № 27 «Об оспаривании крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность» отметил, что любая сделка общества считается совершенной в пределах обычной хозяйственной деятельности, пока не доказано иное. Бремя доказывания совершения оспариваемой сделки за пределами обычной хозяйственной деятельности лежит на истце<sup>2</sup>.

Подобным образом произошло изменение правил о распределении бремени доказывания факта добросовестности контрагента по сделке путем изложения в новой редакции ст. 79 Федерального закона «Об акционерных обществах» и ст. 46 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью»: суд отказывает в удовлетворении требований о признании крупной сделки, совершенной в отсутствие надлежащего согласия на ее совершение, недействительной, если при рассмотрении

---

<sup>1</sup> Вестник ВАС РФ. 2014. № 6.

<sup>2</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 8.

дела в суде не доказано, что другая сторона по данной сделке знала или заведомо должна была знать о том, что сделка являлась для общества крупной сделкой, и (или) об отсутствии надлежащего согласия на ее совершение.

Пленум Верховного Суда РФ в п. 18 постановления от 26 июня 2018 г. № 27 обозначил также правила распределения бремени доказывания в отношении данного факта: «на истца возлагается бремя доказывания того, что другая сторона по сделке знала (например, состояла в сговоре) или заведомо должна была знать о том, что сделка являлась для общества крупной сделкой (как в части количественного (стоимостного), так и качественного критерия крупной сделки) и (или) что отсутствовало надлежащее согласие на ее совершение»<sup>3</sup>. Аналогичные разъяснения приводятся в постановлении в отношении факта заинтересованности в сделке и об отсутствии согласия (одобрения) на ее совершение (п. 27).

Таким образом, при рассмотрении требования о признании недействительной крупной сделки и сделки с заинтересованностью следует исходить из нескольких доказательственных презумпций, наличие которых существенно распределяет бремя доказывания фактов, от установления которых зависит правильное разрешение дела.

Возникает вопрос, чем вызвано изменение позиции законодателя и правоприменителя в отношении регулирования порядка оспаривания экстраординарных сделок хозяйственных обществ? Как было приведено выше, рассматриваемые нормативные акты и ранее содержали презумпции в отношении факта добросовестности контрагента по сделке и факта совершения сделки в процессе обычной хозяйственной деятельности. Однако теперь изменился субъект, в интересах которого установлено данное предположение. Следует учитывать, что презумпция как правовая конструкция имеет свое функциональное назначение, которое обуславливает ее использование в той или иной сфере правоотношений. Именно оно позволяет определить обоснованность и целесообразность применения данного правила.

С точки зрения порядка рассмотрения гражданских дел презумпция выполняет функцию распределения бремени доказывания, что отражает ее процессуальное значение. Однако распределение бремени доказывания при помощи презумпции является специальным правилом, применение которого возможно лишь в случаях, указанных в законе. Устанавливая данное правило, законодатель исходит из необходимости защиты прав участников судебного разбирательства при осуществлении доказательственной деятельности. Так, по мнению О. В. Баулина, правовые презумпции являются способом установления юридически значимых обстоятельств при невозможности их достоверного выяснения в связи с недостаточностью доказательств<sup>4</sup>. Поскольку применение презумпции

---

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: Баулин О. В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М., 2004. С. 234.

возможно не на основании усмотрения суда в конкретном деле, а в силу прямого указания закона для отдельных материальных правоотношений, то презумпция необходима в тех случаях, когда одна из сторон в силу специфики спорного правоотношения не имеет возможности в надлежащей степени доказать факты-основания своих требований и возражений. Как отмечает М. К. Треушников, «презумпция формулируется в интересах стороны, поставленной в более трудные условия доказывания»<sup>5</sup>, т. е. презумпции в праве устанавливаются, как правило, с целью защиты наиболее слабой стороны в материальном правоотношении, которой в процессе рассмотрения дела в суде сложнее доказать презюмируемый факт<sup>6</sup>. Так, типичным для презумпций является их применение с целью исключения установления отрицательных фактов, доказывание которых является затруднительным.

Некоторые авторы именно со сложностью доказывания отрицательных фактов связывали существование ранее в законодательстве презумпции совершения крупных сделок за пределами обычной хозяйственной деятельности. Так, Р. В. Речкин отмечает, что «необходимо учитывать, что истец, как правило, объективно не имеет возможности доказать отрицательный факт – то, что оспариваемая сделка не была принята в деятельности соответствующего общества (либо иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичные виды деятельности)»<sup>7</sup>. Вместе с тем в рассматриваемой ситуации в более сложное положение с точки зрения доказывания обстоятельств дела поставлен ответчик, а не истец. До 1 января 2017 г. для защиты своих прав ему приходилось подтверждать свой статус добросовестного участника правоотношений, который предполагает осуществление им действий, ожидаемых от участника гражданского оборота в сходных обстоятельствах (совершение сделки в процессе обычной хозяйственной деятельности), а также отсутствие осведомленности об обстоятельствах, на которых основаны заявленные требования (не знал или не должен был знать о том, что сделка являлась крупной и об отсутствии надлежащего согласия на ее совершение). Доказывание добросовестности участника правоотношения является наиболее сложным по сравнению с доказыванием фактов, подтверждающих нарушение стандарта добросовестности. Именно для защиты добросовестности участников имущественного оборота законодатель закрепил рассматриваемые презумпции в обновленном законодательстве<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> См.: *Треушников М. К.* Доказательства и доказывание в советском гражданском процессе. М., 1982. С. 162.

<sup>6</sup> См.: *Грубцова С. П.* Правовые презумпции в судебном административном процессуальном праве : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018. С. 127.

<sup>7</sup> *Речкин Р. В.* Первые вопросы по новеллам законодательства об оспаривании сделок по крупности // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 10. С. 104.

<sup>8</sup> См.: *Оспаривание экстраординарных сделок : новые разъяснения Верховного Суда / И. Шиткина [и др.] // Закон. 2018. № 7. С. 25.*

Следует учитывать, что ранее существовавший подход в доказывании при оспаривании экстраординарных сделок не соответствовал общим положениям гражданского законодательства, которые в ст. 10 Гражданского кодекса РФ содержат общую презумпцию добросовестности участников гражданских правоотношений. Кроме того, последовавшие изменения законодательства о хозяйственных обществах устранили противоречия с отдельными нормами Гражданского кодекса РФ о недействительности сделок. Например, согласно ст. 173.1 Гражданского кодекса РФ для оспаривания сделки, совершенной без необходимого в силу закона согласия, необходимо доказать, что контрагент знал или должен был знать о соответствующем нарушении.

Таким образом, обновленное законодательство о крупных сделках и сделках с заинтересованностью в части распределения бремени доказывания полностью отражает общие правила добросовестности, что обеспечивает надлежащую защиту прав и законных интересов участников гражданского оборота.

*Воронежский государственный университет*

*Фильченко И. Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса*

*E-mail: filchen\_ko@mail.ru*

*Voronezh State University*

*Filchenko I. G., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Law and Process Department*

*E-mail: filchen\_ko@mail.ru*

## ПРИМЕНЕНИЕ ДОКТРИН ЗАРУБЕЖНОГО КОРПОРАТИВНОГО ПРАВА В РОССИЙСКОЙ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

С. А. Шаипова

*Адвокатская палата Московской области*

Поступила в редакцию 17 июля 2018 г.

**Аннотация:** рассматриваются правовые доктрины, которые используются за рубежом и потенциально могли бы найти свое применение в российской судебной практике. Проанализирована специфика применения доктрины «снятия корпоративной вуали» и доктрины «группа компаний» в разных зарубежных юрисдикциях. Рассмотрены проблемы, возникающие при использовании данных доктрин в правоприменительной практике. Делается вывод о целесообразности инкорпорирования данных институтов в российскую систему права.

**Ключевые слова:** доктрина «снятия корпоративной вуали», доктрина «группа компаний», доктрины корпоративного права, ответственность контролирующих лиц, корпоративное право.

**Abstract:** some of the legal doctrines of corporate law that are applicable in foreign jurisdictions potentially may apply in Russian court practice. Such applicable legal doctrines are considered in this article. The author analyzes the specific characters of applying the doctrine of «piercing corporate veil» and the doctrine of «group of companies» in different foreign jurisdictions. The author handles problems that are arising in application of the doctrines in law enforcement practice. The conclusion of relevance of legislative restatement such institutions into the Russian law system is made on the basis of the analysis.

**Key words:** doctrine of «piercing corporate veil», doctrine of «group of companies», doctrines of corporate law, responsibility of controller of a company, corporate law.

Современный период характеризуется активным изменением гражданского законодательства. В связи с этим все более актуальным становится вопрос возможности применения иностранных правовых норм в отечественной юридической практике.

Данная тенденция в полной мере относится и к области корпоративного права. Здесь одной из актуальных является проблема привлечения к ответственности третьих лиц, действия которых привели к убыткам пострадавшего лица, но которые при этом не являлись непосредственной стороной заключенного договора.

В иностранных правовых порядках существует целый ряд инструментов, которые используют государственные суды и арбитражи. Это, например, доктрина «снятия корпоративной вуали», доктрина «группа компаний», теория агентских отношений, теория преемственности, эстоппель и соответствующие доктрины, подразумеваемое согласие и др. С учетом сложившейся корпоративной практики наиболее интересными для оте-

чественного правоприменения являются первые две доктрины. Именно они будут рассматриваться в данной статье.

Доктрина «снятия корпоративной вуали» стала предметом обсуждения в юридическом сообществе после внесения в Гражданский кодекс РФ Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ<sup>1</sup> осенних поправок. В частности, появилась возможность привлечения лиц, которые в силу закона или учредительных документов юридического лица выступают от его имени, к ответственности за причинение убытков компании вследствие неразумных и недобросовестных действий. Уникальность доктрины «снятия корпоративной вуали» состоит в том, что она противоречит «принципу отделения», который составляет «последовательное отделение юридической личности (самостоятельной правосубъектности) и имущества корпорации от личности и имущества ее участников»<sup>2</sup>.

В Российской Федерации данная идея нашла свое выражение в следующих положениях:

1. Основное хозяйственное товарищество или общество несет солидарную ответственность с дочерним обществом по сделкам, заключенным последним, во исполнение указаний или с согласия основного хозяйственного товарищества или общества, за исключением случаев голосования основного хозяйственного товарищества или общества по вопросу об одобрении сделки на общем собрании участников дочернего общества, а также одобрения сделки органом управления основного хозяйственного общества, если необходимость такого одобрения предусмотрена уставом дочернего и (или) основного общества.

2. В случае несостоятельности (банкротства) дочернего общества по вине основного хозяйственного товарищества или общества последнее несет субсидиарную ответственность по его долгам<sup>3</sup>. Более того, участники дочернего общества вправе требовать возмещения основным обществом убытков, причиненных по его вине дочернему обществу<sup>4</sup>. Законодательство о банкротстве предусматривает также некоторые случаи привлечения к субсидиарной ответственности по обязательствам должника его руководителей или контролирующих должника лиц.

В настоящее время применение рассматриваемой доктрины ограничивается этими положениями.

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ (в ред. от 03.07.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> *Суханов Е. А.* Ответственность участников корпорации по ее долгам в современном корпоративном праве // Проблемы современной цивилистики : сб. статей, посвященных памяти профессора С. М. Корнеева. М., 2013.

<sup>3</sup> Пункт 2 ст. 67.3 ГК РФ ; п. 3 ст. 6 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» ; п. 3 ст. 6 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

<sup>4</sup> Пункт 3 ст. 6 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Порой проследить за действиями одного хозяйствующего субъекта бывает достаточно сложно, поэтому здесь можно говорить об основной цели правового регулирования деятельности корпоративных юридических лиц – «отслеживание возникновения отношений неравенства и возможное устранение его последствий для защиты интересов экономически подчиненных субъектов, их кредиторов, а также государственных интересов»<sup>5</sup>.

Существует судебная практика по данным делам, например известное в связи с этим дело банка «Парекс»<sup>6</sup>. В постановлении Пленума ВАС от 24 апреля 2012 г. № 16404/11 были определены два основных признака, установление которых дает основания суду для снятия корпоративного покрова. Это, во-первых, противоправная цель и, во-вторых, расхождение между формальными правоотношениями лица, в которых оно участвует, и его действительной ролью.

Однако стоит отметить, что, несмотря на наличие первых шагов в разработке данной доктрины в России, они пока еще не являются устойчивыми. Арбитражные суды в основном не стремятся применять доктрину по «заявленному и обоснованному» требованию стороны. Например, рассматривая подобное требование со стороны миноритариев Кировского завода, апелляционный суд сообщил истцам: «Применение при рассмотрении дела какой-либо доктрины в качестве отдельного процессуального действия АПК РФ не предусмотрено» (постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 октября 2012 г. по делу № А56-38334/2011)<sup>7</sup>.

Кроме того, как указывают специалисты международного частного права, дело банка «Парекс» нельзя назвать примером «снятия корпоративной вуали», поскольку там «речь вообще не шла о привлечении к ответственности каких-либо третьих лиц, за исключением самого «Парекс Банка»<sup>8</sup>.

Это также объясняется тем, что принято разграничивать «подлинное», «настоящее» прокалывание корпоративной вуали, т. е. узкое содержание данного понятия, и «ненастоящее», или широкое содержание понятия.

Как указывают зарубежные исследователи, «к подлинному снятию корпоративных покровов следует относить только такие случаи, когда участник несет перед кредиторами юридического лица непосредствен-

---

<sup>5</sup> Шиткина И. С. «Снятие корпоративной вуали» в российском праве : правовое регулирование и практика применения // Хозяйство и право. 2013. № 2. С. 4.

<sup>6</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 24.04.2012 № 16404/11 по делу № А40-21127/11-98-184.

<sup>7</sup> Будылин С. Л., Иванец Ю. Л. Срывая покровы. Доктрина снятия корпоративной вуали в зарубежных странах и в России // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2013. № 7. URL: [http://www.roche-duffay.ru/articles/corporate\\_veil.htm](http://www.roche-duffay.ru/articles/corporate_veil.htm)

<sup>8</sup> Асосков А. В. Коллизионное регулирование снятия корпоративных покровов // Вестник гражданского права. 2013. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ную персональную ответственность по обязательствам юридического лица, причем у данного участника не возникает самостоятельного обязательства, основанного на договоре или законе»<sup>9</sup>.

Таким образом, содержание данной доктрины не является общеустановившимся и интерпретируется в каждом правопорядке по-своему.

Ее происхождение также различно в странах англо-саксонской и романо-германской правовых систем, однако ключевая идея остается неизменной в каждом из случаев ее применения.

Поскольку в странах романо-германской правовой системы прецедент не выступает в качестве источника (формы) права, то возложение ответственности по обязательствам на контролирующих лиц может быть предусмотрено исключительно законом. Например, закон об акционерных обществах предусматривает некоторые случаи ответственности участников обществ при объединении обществ в группы, в которых одно общество контролируется другим на основании договора подчинения. Как указывает Е. А. Суханов, «в Германии доктрина «снятия корпоративной вуали» обычно применяется в случаях привлечения к ответственности участников компании по ее долгам: 1) при прямой ответственности единственного участника хозяйственного общества (или участника, фактически полностью контролирующего его деятельность); 2) при ответственности материнской компании по долгам «дочерней»; 3) при дополнительной ответственности участника корпорации по ее долгам в случае ее банкротства. Применение «проникающей ответственности» обосновывается разнообразными мотивами, в частности недобросовестным поведением, злоупотреблением правом и несоблюдением общего запрета нарушать «принцип доброй совести»<sup>10</sup>.

Из вышеприведенных решений становится ясно, что данная доктрина открывает возможность «отождествления» компании и контролирующих его лиц, в первую очередь с целью защиты прав кредиторов.

Несмотря на то что доктрина зародилась в странах общего права, англо-американское право не дает определенного ответа на вопрос, когда и почему корпоративный покров должен быть снят. Различные юрисдикции вырабатывают свои критерии для применения доктрины.

Например, в США был выработан «двухкомпонентный тест»: стоит доказать, что: 1) владелец полностью доминировал над корпорацией в отношении рассматриваемой сделки и 2) это доминирование использовалось для обмана или правонарушения, которое причинило ущерб стороне, требующей «снятия вуали»<sup>11</sup>. На усмотрение суда остается оценка и установление фактов «доминирования», при этом суды учитывают следующее: располагает ли корпорация достаточным капиталом; использу-

<sup>9</sup> Aukhatov A. Durchgriffs- und Existenzvernichtungshaftung im deutschen und russischen Sach- und Kollisionsrecht. Tübingen, 2009. P. 24–28 (цит. по: Аскоков А. В. Указ. соч.).

<sup>10</sup> Суханов Е. А. Указ. соч.

<sup>11</sup> См.: Будылин С. Л., Иванец Ю. Л. Указ. соч.

ются ли средства корпорации для личных, а не корпоративных целей; в случае двух организаций – имеются ли пересечения в части владельцев, директоров, работников; используют ли две организации одно офисное пространство, адрес, номера телефонов; степень собственного коммерческого усмотрения, демонстрируемого подконтрольной корпорацией; совершаются ли сделки с подконтрольной корпорацией на принципах «вытянутой руки» (т. е. на тех же условиях, что и с независимыми контрагентами); есть ли у корпорации имущество, которое используется контролирующим лицом, как если бы оно было его собственным, и т. д.

В Англии, например, судья Макхью (McHugh) в деле *Laya v. Erin Homes, Inc.* привел перечень некоторых типичных критериев, которые обсуждаются в практике в тех случаях, когда речь идет о вопросе допустимости «снятия корпоративного покрыва»: 1) смешано ли имущество компании с частным имуществом участника; 2) использовалось ли имущество компании для частных целей участника; 3) использовалась ли компания лишь как оболочка (shell, conduct) для ведения дел (или части дел) отдельных (физических или юридических) лиц; 4) были ли активы корпорации выведены оттуда в пользу участника или иного физического или юридического лица в ущерб кредиторам или были ли активы и пассивы распределены между несколькими предприятиями таким образом, чтобы все активы концентрировались на одной стороне, а все пассивы – на другой<sup>12</sup>.

В деле *Hashem v Shayif*<sup>13</sup> суд пришел к таким выводам: владение и контроль не являются достаточными критериями для «снятия корпоративной вуали»; «корпоративная вуаль» может быть снята, только если имеет место недобросовестность, которая должна быть связана с использованием корпоративной структуры для избежания или сокрытия ответственности; для «снятия корпоративной вуали» необходимо доказать одновременно и наличие контроля, и наличие недобросовестности.

То есть это позволяет сделать вывод, что универсального однозначного правила применения доктрины «снятия корпоративной вуали» не существует, каждый случай разрешается индивидуально, исходя из соображений разумности и справедливости.

Более того, по мнению автора, данная доктрина не может использоваться как самостоятельное особое основание для иска, она является процессуальной мерой, позволяющей привлечь нового ответчика по иску, имеющему свои собственные правовые основания (взыскание долга, возмещение вреда и т. д.).

Еще одним инструментом привлечения «реального» ответчика в процесс является доктрина «группа компаний». Если компания, которая является частью концерна или субъектом управления корпоративного парт-

---

<sup>12</sup> См.: *Arnim C. von.* Op. cit. S. 1006 ; *Merkt H., Gothel S. R.* Op. cit. P. 239–240. См. также: *Vainbridge S. M.* Abolishing Veil Piercing. P. 40–41.

<sup>13</sup> Высокий Суд Англии и Уэльса. *Hashem v Shayif & Anor* [2008] EWHC 2380 (Fam).

нера, не исполняет полностью или частично заключенный договор, то контрагент может привлечь к ответственности не саму эту организацию, а контролирующую ее<sup>14</sup>. Данная доктрина появилась и развилась в контексте арбитража и, как правило, до сих пор не выходит за его пределы, поскольку была принята лишь некоторыми юрисдикциями<sup>15</sup>, среди них: Франция, в делах которой впервые был предпринят данный подход, а также Сингапур, Египет, Швейцария<sup>16</sup>.

Главный вопрос заключается в следующем: если арбитражное соглашение было заключено компанией, входящей в «группу компаний», то распространяется ли действие арбитражной оговорки на не подписавшего субъекта этой же группы компаний? В некоторых арбитражных решениях ответ на этот вопрос разрешался положительно<sup>17</sup>, в других – наоборот<sup>18</sup>.

Основной задачей является выяснение объективных и субъективных намерений сторон при заключении конкретной сделки, в частности определение намерения контролирующей стороны, формально не подписавшей договор, быть связанной им. То есть следует, например, определить, образуют ли компании «группу», взаимосвязи в которой подтверждают «единую экономическую реальность»; придает ли контрагент существенное значение тому, с какой компанией он входит в переговорный процесс и заключает соглашение; какую роль играет дочерняя компания в переговорном процессе и в последующем исполнении обязательств по договору; какова степень контроля материнской организации. Кроме того, наличие этих критериев необходимо проследить на протяжении всего существования договорных отношений. В связи с этим следует также оценить, как стороны взаимодействовали до заключения конкретного договора, например были ли ранее между ними соглашения по поводу другого предмета.

Отдельной особенностью применения данной доктрины является то, что в ее основе в большей степени лежат обычаи, чем нормативные документы. Ввиду этого появляется множество дискуссионных проблем. Некоторые суды не только не используют ее, но и относятся к ней враждебно.

<sup>14</sup> См.: Gary B. Born, *International Commercial Arbitration*, Second Edition (© Kluwer Law International; Kluwer Law International 2014) Chapter 10: Parties to International Arbitration Agreements p. 1420.

<sup>15</sup> G. Wegen & S. Wilske (eds.), *Getting the Deal Through: Arbitration in 55 Jurisdictions Worldwide*. 2013.

<sup>16</sup> См.: James J., Ridgeon B. Arbitration agreements becoming involved dispute not being a party. URL: <http://www.nortonrosefulbright.com/files/20141002-arbitration-agreements-121532.pdf>

<sup>17</sup> См.: Paulsson J. Third World Participation in International Investment Arbitration, 2 ICSID Rev. Foreign Inv. L.J. 19, 25-26 (1987). URL: <https://academic.oup.com/icsidreview/article-abstract/2/1/19/652520/Third-World-Participation-in-International?redirectedFrom=fulltext>

<sup>18</sup> Roussel-Uclaf v. Searle & Co., [1978] 1 Lloyd's Rep. 231, 232, reprinted in 4 Y.B. Com. Arb. 317 (320).

Без всяких сомнений, доктрина «группа компаний» должна применяться с осторожностью. Основной фактор, позволяющий ее применять, должен заключаться в участии юридического лица в действительной «группе компаний». Группа компаний должна не просто существовать, но и, что важно, стороны должны быть вовлечены в проведение переговоров или исполнение соответствующих положений договора, или выступать с соответствующими заявлениями, свидетельствующими о намерении, объективно и добросовестно быть связанными договором, даже за отсутствием их подписи под ним.

Стоит отметить, что учение «группы компаний» не может выходить за пределы ситуации, когда существовало желание противоположной стороны намеренно заключить договор не с контролируемой компанией, а с контролирующей. В данном случае можно рассматривать это как умышленное злоупотребления правом, которое идет вразрез с принципами добросовестности и справедливости<sup>19</sup>.

Как указывают Гарри Борн и ряд других авторов, основная цель доктрины – выявить действительное намерение сторон. Это делает ее похожей на доктрину «подразумеваемого согласия» и отличает от доктрины «снятия корпоративной вуали», в которой по факту оказывается, что не «существует» реальной организации, которая самостоятельно приобретает гражданские права и осуществляет гражданские обязанности, поскольку она выступает своего рода марионеткой, чья воля подконтрольна другому лицу.

В отличие от «снятия корпоративной вуали» при рассмотрении критериев для применения «группы компаний» важно отметить, что стороны соглашений вполне реальны, а вопрос о ее применении обычно рассматривается в контексте привлечения компании в процесс, распространении на нее действия арбитражного соглашения. Таким образом, вполне возможно, для «не подписавших» стать участниками, например, соглашения об арбитраже, не становясь при этом участником основного коммерческого контракта, в то время как при «срывании корпоративных покровов» лицо становится именно участником договора и несет ответственность за ненадлежащее исполнение обязательств.

Таким образом, нами были рассмотрены две доктрины зарубежного права, которые могут быть применены в отечественной арбитражной практике. Доктрина «снятия корпоративной вуали» в настоящее время в практике российских судов используется крайне редко. Однако наблюдается тенденция к возрастанию ее востребованности среди судейского корпуса. Важно отметить, что данный институт должен применяться исключительно для недопущения безграничной безответственности за недобросовестные действия учредителей (участников) корпорации, а не для постоянного «нарушения» принципа имущественной самостоятельности

---

<sup>19</sup> См.: *Vidal D. The Extension of Arbitration Agreements Within Groups of Companies: The Alter Ego Doctrine in Arbitral and Court Decisions // ICC International Court of Arbitration Bulletin. 2005. Vol. 16, № 2.*

юридического лица и принципа «отделения» имущества корпорации от имущества самих участников корпорации.

Вторая из описываемых доктрин пока не находит своего применения в практике российских судов. Доктрину «группа компаний» можно рассматривать как частное проявление «снятия корпоративной вуали», с учетом рассмотрения последней в широком значении. Обе эти доктрины направлены на привлечение в процесс иного субъекта, который участвовал в формировании договорных отношений не прямым, а косвенным способом.

*Адвокатская палата Московской области*

*Шаипова С. А., кандидат экономических наук, доцент, адвокат*

*E-mail: shaipovasvetlana@ya.ru*

*The Chamber of Advocates of the Moscow Region*

*Shaipova S. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Attorney*

*E-mail: shaipovasvetlana@ya.ru*

## РОЛЬ СУДА В МИНИМИЗАЦИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ РИСКОВ ПО ГРАЖДАНСКОМУ ДЕЛУ

Н. С. Звягина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 14 декабря 2018 г.

**Аннотация:** оценивается роль и возможности суда по минимизации процессуальных рисков при рассмотрении гражданских дел. Раскрывается категория процессуального риска во взаимосвязи с принципами состязательности, правовой определенности и разумности процессуальных сроков. Содержатся практические примеры, обосновывающие точку зрения автора.

**Ключевые слова:** суд, процессуальный риск, состязательность, правовая определенность, разумные сроки, процессуальные сроки, недобросовестность.

**Abstract:** *this article deals with the role and capabilities of the court to minimize procedural risks when dealing with civil cases. The author reveals the category of procedural risk in conjunction with the principles of adversarial, legal certainty and reasonableness of procedural deadlines. The article contains practical examples substantiating the point of view of the author.*

**Key words:** *court, procedural risk, competitiveness, legal certainty, reasonable time, procedural time, bad faith.*

Одной из особенностей гражданских процессуальных отношений является их императивность и публично-правовой характер, который отражает взаимосвязь государства в лице уполномоченного органа и лиц, обращающихся за судебной защитой нарушенного права.

Согласно ст. 118 Конституции РФ правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Данное положение Конституции РФ конкретизируется в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», а также в процессуальных кодексах (ст. 5 ГПК РФ, ст. 1 АПК РФ).

Наделяя суд властью, исключительным правом на осуществление правосудия, гражданский процессуальный закон возлагает на него обязанность по соблюдению и обеспечению состязательности в ходе рассмотрения дела.

Принцип состязательности представляет собой правило, по которому лица, заинтересованные в результате судебного разбирательства, вправе отстаивать свою позицию по спору путем представления доказательств, участия в исследовании доказательств, представленных другими лицами, высказывания своего мнения по всем вопросам, подлежащим рассмотрению в судебном заседании<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Арбитражный процесс : учебник / под ред. В. В. Яркова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 880.

Таким образом, при рассмотрении гражданского дела суд так или иначе связан с правовой и фактической позициями всех заинтересованных лиц: при принятии в полной мере обоснованного решения суд вынужден дать оценку приведенным доводам и указать основания, по которым они были приняты или опровергнуты.

Вместе с тем помимо наделения лиц, участвующих в деле, указанными выше правами, принцип состязательности возлагает на них риск наступления последствий совершения или несовершения ими процессуальных действий (ст. 9 АПК РФ), тем самым устанавливая рамки свободы действий заинтересованных лиц и обеспечивая справедливый баланс интересов участников процесса<sup>2</sup>.

В настоящее время положение ст. 9 АПК РФ о риске последствий выбора того или иного варианта процессуального поведения активно применяется арбитражными судами<sup>3</sup>.

Так, Девятым арбитражным апелляционным судом по делу № 09АП-17107/2018 от 4 июня 2018 г. было отказано в пересмотре решения суда первой инстанции в связи с необеспечением ответчиком заблаговременного поступления доказательств по делу в суд. Суд апелляционной инстанции признал это риском стороны по наступлению негативных последствий в случае несовершения соответствующих процессуальных действий<sup>4</sup>.

Ранее ВАС РФ в постановлении Президиума от 6 марта 2012 г. № 12505/11 по делу № А56-1486/2010 нежелание стороны представить доказательства квалифицировал как отказ от опровержения того факта, на наличие которого аргументированно, со ссылкой на документы, указывает процессуальный оппонент, при этом указав, что участвующее в деле лицо несет риск наступления последствий такого процессуального поведения<sup>5</sup>.

Приведенные примеры, а также в целом судебная практика свидетельствуют о том, что в основном суды применяют положения о процессуальном риске при рассмотрении именно арбитражных дел. Судами общей юрисдикции данное положение не применяется, что, вероятно, оправдано отсутствием прямого закрепления рискового характера действий участников процесса в ГПК РФ.

Вместе с тем исходя из закрепления принципа состязательности в ГПК РФ, тождественности положений о порядке доказывания, обжалования судебных актов и других в ГПК РФ и АПК РФ, существа споров,

---

<sup>2</sup> См.: Юдин А. В. Категория «риск» в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2014. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См., например: Постановление Десятого Арбитражного апелляционного суда по делу № А41-26159/18 от 12.09.2018 ; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа по делу № А43-22624/2017 от 29.06.2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Там же.

рассматриваемых судами общей юрисдикции, можно утверждать, что риск совершения или несовершения тех или иных процессуальных действий имеет место и при рассмотрении гражданских дел в судах общей юрисдикции.

Таким образом, стороны в гражданском процессе также несут риск наступления последствий совершения или несовершения ими процессуальных действий.

Закрепляя такой уровень свободы участников процессуальных отношений и последствий ее проявления, закон не снимает обязанностей суда по объективному управлению гражданским процессом, всестороннему рассмотрению дела и вынесению решения, соответствующего предусмотренным требованиям.

Так, согласно ч. 1 ст. 195 ГПК РФ решение суда должно быть законным и обоснованным.

В соответствии с п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении» (далее – Постановление) решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права<sup>6</sup>.

Иными словами, при вынесении итогового судебного акта суд должен руководствоваться не только конкретными положениями процессуального закона, но и общими принципами цивилистического процесса.

Одним из фундаментальных принципов не только цивилистического процесса, но и права в целом является принцип правовой определенности.

Данный принцип перешел в нашу правовую систему из международного права (п. 4 ст. 15 Конституции РФ) и, по сути, является частью первостепенного и фундаментального принципа – принципа верховенства права.

Так, в преамбуле Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>7</sup> принцип верховенства права определяется как «...общий естественно-правовой принцип предсказуемости, справедливости и устойчивости писанных правовых установлений, включающих в себя не только законодательные акты, но и судебные решения»<sup>8</sup>. Главная черта принципа верховенства права в понимании ЕСПЧ заключается в предсказуемости правовых предписаний<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> О ратификации Конвенции о защите прав и основных свобод и Протоколов к ней : федер. закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>8</sup> *Ефимов А. Е.* Надзорное производство в арбитражном процессе. М., 2007. С. 27–28.

<sup>9</sup> См.: *Масаладжиу Р.* Принцип правовой определенности в науке, практике ЕСПЧ и его влияние на доступность правосудия на стадии надзорного производ-

Данное требование ЕСПЧ в дальнейшем доктринально было воплощено в самостоятельный принцип – принцип правовой определенности.

Согласно классической концепции правовой определенности к праву предъявляется ряд требований.

Во-первых, нормы права должны быть определенными и понятными.

Полагаем, что здесь речь идет о ясности закона для любой категории субъектов права.

Во-вторых, правовые положения должны быть последовательны и свободны от противоречий, а их действие во времени должно быть до известной степени постоянным.

В-третьих, нормы права не должны требовать неисполнимого.

Наконец, между смыслом опубликованных норм права и смыслом, придаваемом при их применении, должно быть определенное соответствие<sup>10</sup>.

Не оставил без внимания данный принцип и Конституционный Суд РФ.

Так, принцип правовой определенности Конституционным Судом РФ понимается как создание законодателем участникам гражданских правоотношений возможности в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав и обязанностей<sup>11</sup>.

На наш взгляд, изложенное свидетельствует о том, что законное применение положений о риске в гражданском и арбитражном процессе возможно только в условиях правовой определенности, т. е. тогда, когда лицо, участвующее в деле, осознает или имеет объективную возможность осознавать все возможные последствия выбора модели своего поведения, принятия процессуального решения.

Как отмечает А. В. Юдин, «необходимость устранения процессуальных рисков видится в том, что процесс должен быть предсказуемым и лицо, обращающееся в суд, не может ввергать себя в сферу сплошных

---

ства в гражданском и арбитражном процессе. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Лукьянова И. Н. Пересмотр судебных актов : движение к правовой определенности или движение по спирали правовой неопределенности? // Законы России : опыт, анализ, практика. 2014. № 7. С. 3–8.

<sup>11</sup> О разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р ; По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

случайностей.., должно более или менее ясно представлять перспективы дела»<sup>12</sup>.

И. В. Решетникова подходит к данному вопросу еще более категорично и утверждает, что «правовое регулирование должно причинно-следственной связью соединить возможные модели поведения субъекта и наступления негативных для него последствий»<sup>13</sup>.

Таким образом, нарушение принципа правовой определенности может стать причиной наступления рискованных последствий. Полагаем, что в этом случае ссылка суда на отказ в защите права лица по причине принятия им рискованного решения (например, ст. 9 АПК РФ) не будет состоятельной.

В российской действительности значение реального применения данного принципа обостряется еще и низкой правовой грамотностью населения.

Так, при рассмотрении гражданского дела Тайгинским городским судом Кемеровской области были удовлетворены требования о признании договора купли-продажи жилого дома недействительным. Ключевым основанием удовлетворения требований явился факт непредоставления в материалы дела расписки, подтверждающей факт передачи денег по договору. Важным, применительно к данному спору, является то, что сделка оспаривалась третьим лицом, обе стороны договора были привлечены к участию в деле и признавали факт передачи и получения денег, более того, у них даже имелась расписка, но в силу отсутствия правовых знаний у сторон она не была представлена суду. Стоит отметить, что при наличии факта признания получения денег продавцом, суд не принял мер по разъяснению необходимости представления или истребованию подтверждающих документов и формально не должен был. В результате данного решения сторона сделки (покупатель) понесла риск несовершенного процессуального действия: лишилась регрессного права (в решении установлена безвозмездность сделки), а также в связи с тем что дом покупался на средства материнского капитала, вернула полученные в связи с рождением второго ребенка денежные средства в Пенсионный фонд РФ.

Указанная ситуация ярко свидетельствует о несоответствии ошибки стороны и последствий, которые она за собой повлекла. Кроме того, сама возможность такого рассмотрения дел и принятия соответствующих решений практически умоляет социальную функцию судебной системы.

Приведенный пример, к сожалению, не является исключением, нередко суды при рассмотрении дел предпочитают формальный подход, при этом грубо умаляя значение задач и принципов правосудия.

Задача обеспечения условий правовой определенности, исходя из положений действующего законодательства, возлагается на суд как на

---

<sup>12</sup> Юдин А. В. Категория «риск» в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2014. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Решетникова И. В. Теория процессуального риска // Закон. 2012. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

уполномоченный государственный орган по осуществлению правосудия. При этом очевидно, что законодательное регулирование данного вопроса в российском процессуальном праве не является достаточным.

Возможным решением данного вопроса, на наш взгляд, может стать учет опыта иностранного законодательства, предусматривающего более четкое регулирование данного вопроса.

В качестве одного из исторических источников российского процессуального права называется немецкое право. Современная процессуальная российская доктрина во многом также основывается на немецком учении гражданского процесса (труды Е. В. Васильковского, А. П. Вершинина, А. Х. Гольмстена, М. А. Гурвича, А. Г. Давтян)<sup>14</sup>.

Так, в ч. 1 ст. 103 Основного закона Германии закреплено право каждого быть выслушанным в суде в соответствии с законом<sup>15</sup>. Как неоднократно подчеркивал Федеральный конституционный суд ФРГ, данное право неразрывно связано с идеей правового государства, в котором каждому гарантируется право не просто выступать в качестве объекта судебного разбирательства, но и высказываться и влиять своими действиями на ход процесса и его результат, а на суд возлагается обязанность соблюдать права участников разбирательства<sup>16</sup>. Согласно разъяснениям Конституционного суда Германии в процессе производства по делу суд обеспечивает сторонам возможность высказаться и учесть их мнения таким образом, чтобы стороны могли высказаться именно по тем вопросам и обстоятельствам, которые важны, с точки зрения суда, для разрешения спора по существу.

При ином подходе стороны несут риск высказаться по тем обстоятельствам, которые впоследствии будут оценены судом как несущественные, и, как следствие, право быть выслушанным будет носить иллюзорный характер<sup>17</sup>.

Разъяснения суда отражаются в материалах дела. Отсутствие разъяснения или его неподтверждение материалами дела является одним из оснований отмены решения суда первой инстанции. Именно эта обязанность немецкого суда защищает стороны от риска вынесения «неожиданных» решений, повышая тем самым доверие граждан к суду и государству<sup>18</sup>.

Судебное руководство по Гражданскому процессуальному уложению Германии заключается также и в обязанности суда обсуждать со сторо-

---

<sup>14</sup> См.: *Брановицкий К. Л.* Понятие и значение судебного руководства рассмотрением дела по существу в гражданском процессе Германии // Закон. 2014. № 4. С. 177.

<sup>15</sup> Основной закон Федеративной Республики Германия : принят 23 мая 1949 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> BVerfGE 84, 188.

<sup>17</sup> См.: *Брановицкий К. Л.* Указ. соч.

<sup>18</sup> См.: *Панфило Е.* «Неожиданные» судебные решения. Как защищены от них стороны гражданского процесса в Германии? URL: <https://zakon.ru/blog/> (дата обращения: 18.07.2018).

нами фактические и юридические аспекты обстоятельств дела и спора и задавать вопросы. Суд должен содействовать тому, чтобы стороны давали своевременные и полные объяснения по установленным фактам, называли средства доказывания и заявляли надлежащие ходатайства<sup>19</sup>.

Из изложенного следует, что суд Германии является гарантом минимизации материально- и процессуально-правовых рисков сторон спора и иных лиц, участвующих в деле. Данная гарантированность проявляется не только в возможности реально защитить свое право и получить «прозрачное» решение, но и сэкономить время, процессуальные издержки, т. е. максимально снижает все сопутствующие цивилистическому процессу риски.

При этом, безусловно, сохраняется положение суда как независимого арбитра, и суд по многим позициям не сможет помочь сторонам в отстаивании своих прав, поскольку не может изменить за них суть требований, обязать явкой в суд, сформулировать более правильную позицию или навязать мировое соглашение со ссылкой на то, что будущее решение окажется для стороны еще хуже<sup>20</sup>. Важным является то, что в этом случае рисковое решение стороны будет принято участником процесса в условиях правовой определенности и, вероятнее всего, будет выступать как явление объективной реальности.

Еще одним важным аспектом минимизации процессуальных рисков судом как властным субъектом гражданского процесса является своевременное рассмотрение гражданского дела, т. е. рассмотрение дела в разумные сроки.

Право на судебное разбирательство в разумный срок является одним из фундаментальных принципов правосудия, закрепленных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и характеризующих его реальную доступность для всех заинтересованных лиц<sup>21</sup>.

Разумность срока и своевременность как рассмотрения дела, так и совершения в его рамках отдельных процессуальных действий в итоге свидетельствует об эффективности всего процесса, т. е. дает гарантию заинтересованному лицу в том, что защита его права будет реальной.

Процессуальный срок как категория цивилистического процессуального права имеет большое значение. Так, П. Ф. Елисейкин отмечает, что совершение процессуального действия в сроки, установленные законом и судом, является обязательным признаком процессуального действия как юридического факта<sup>22</sup>. Полагаем, что в данном случае речь идет о квалификации процессуального действия как юридического факта, в целях которого данное действие совершалось, т. е. выгодного заинтересованно-

---

<sup>19</sup> См.: Гражданское процессуальное уложение Германии / пер. с нем. В. Бергманна. М., 2006.

<sup>20</sup> См.: Юдин А. В. Указ. соч.

<sup>21</sup> См.: Ярков В. В. Юридические факты в цивилистическом процессе. М., 2012. С. 68.

<sup>22</sup> См.: Елисейкин П. Ф. Предмет и принципы советского гражданского процессуального права. Ярославль, 1974. С. 48.

му лицу. Например, кассационная жалоба, поданная после истечения установленного законом срока тоже влечет правовые последствия – возвращается кассатору, т. е. порождает юридический факт, не соответствующий интересу заявителя<sup>23</sup>.

Таким образом, сторона, пропустившая установленный законом или судом срок совершения того или иного процессуального действия, несет риск неблагоприятных последствий такого пропуска.

Данные рамки закона, установленные для участников процесса, являются также и гарантом правовой определенности.

Так, определением Верховного Суда РФ от 29 мая 2018 г. по делу № 301-ЭС17-21397 признано, что несовершение лицом на соответствующей стадии процесса процессуальных действий, направленных на опровержение исковых требований, является исключительно его риском и не может свидетельствовать о незаконности или необоснованности обжалуемого судебного акта<sup>24</sup>.

Таким образом, закон защищает активного и добросовестного участника гражданско-правового процесса от пересмотра судебного акта по основанию несовершения какого-либо процессуального действия или действий иным заинтересованным лицом в установленный срок (при условии отсутствия объективных уважительных причин его несовершения), т. е. ставит его в положение правовой определенности. Тем самым для заинтересованных лиц устанавливаются рамки свободы, способствующие своевременному установлению правового положения и сокращению всех издержек, связанных с рассмотрением дела в суде.

Вместе с тем процессуальные сроки обязательны не только для сторон спора и иных участвующих в гражданском процессе лиц, но и для суда.

Суды, имея гораздо большие возможности по управлению процессом и обладая властными функциями, нередко нарушают разумные сроки как рассмотрения дела, так и совершения отдельных процессуальных действий. При этом за нарушение судами установленных сроков каких-либо санкций не предусмотрено. Как отмечает В. В. Ярков «обращает на себя внимание различие в последствиях несовершения конкретных действий в пределах установленных сроков для лиц, участвующих в деле, и для суда»<sup>25</sup>.

Более того, процессуальное положение суда позволяет ему различными путями оттягивать совершение того или иного процессуального действия, например путем отказа в принятии искового заявления по причине его подачи в неприемный день, изготовления протокола позже установленного законом срока с искажением даты, нарушение срока для изготовления мотивированного судебного акта также с установлением в нем даты, в соответствии с требованиями закона и т. д.

Данные обстоятельства, с одной стороны могут быть оправданы большой загруженностью судебной системы, а с другой – каждый из возмож-

---

<sup>23</sup> См.: Ярков В. В. Указ. соч. С. 70.

<sup>24</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Ярков В. В. Указ. соч. С. 72.

ных вариантов такого оттягивания срока может привести к необратимым для стороны последствиям, породить для нее дополнительные процессуальные риски либо вовсе лишит права на реальную судебную защиту.

К сожалению, доказать совершение данных действий судом в целях защиты нарушенного права практически крайне сложно. В связи с этим заинтересованным лицам остается только предупреждать данные обстоятельства, используя иные механизмы подачи процессуальных документов, путем своевременного предъявления заявлений об ознакомлении с протоколом, выдачи копии судебного акта, ознакомлении с материалами дела с использованием фотофиксации и т. д.

Таким образом, суд, честно соблюдая установленные для него сроки, по умолчанию минимизирует риск наступления неблагоприятных последствий для заинтересованного лица.

Возможность суда минимизировать риски сторон выражается еще и в правильном определении разумности срока рассмотрения каждого конкретного дела.

Так, согласно ст. 6.1 АПК РФ судопроизводство в арбитражных судах и исполнение судебного акта осуществляются в разумные сроки. При определении разумного срока судопроизводства в арбитражных судах, который включает в себя период со дня поступления искового заявления или заявления в арбитражный суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по делу, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность дела, поведение участников арбитражного процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела, а также общая продолжительность судебного разбирательства.

Аналогичное положение содержится и в ГПК РФ.

Определение разумного срока рассмотрения дела, на наш взгляд, имеет две цели: полное и объективное рассмотрение заявленных требований и обеспечение права на реальную защиту, т. е. дело должно быть рассмотрено в такие сроки, чтобы в итоге сохранился интерес заинтересованного лица в таком рассмотрении и возможность исполнения вынесенного судебного акта.

Так, часто недобросовестный участник процесса пытается предпринять все возможные и предусмотренные законом меры по затягиванию судебного разбирательства, причиной такого поведения становится стремление лишит добросовестную сторону исполнения путем вывода активов, перепродажи спорного имущества, парализовать хозяйственную деятельность контрагента и др.

Полагаем, что задачей суда является пресечение данного поведения недобросовестного лица в целях как минимизации риска добросовестной стороны, так и обеспечения права на судебное разбирательство в разумный срок.

Однако, к сожалению, суды нередко формально подходят к данным обстоятельствам и в угоду соблюдения общего процессуального порядка

умоляют возможные последствия данного поведения для других участников процесса.

Распространенным способом затягивания судебного процесса является подача надуманного встречного иска по истечению некоторого периода после начала судебного разбирательства. Судебная практика свидетельствует о том, что судам проще принять к рассмотрению встречное исковое заявление, чем, проанализировав обстоятельства дела, отказать стороне по мотиву затягивания судебного разбирательства и нарушения принципа добросовестности<sup>26</sup>.

Недобросовестные участники гражданского процесса систематически не являются в судебные заседания, при этом рассчитывая на затягивание разбирательства и возможную отмену принятого судебного акта в связи с нарушением принципа равноправия и состязательности сторон.

В настоящее время сложилась положительная судебная практика в части пресечения данного способа процессуального злоупотребления. Например, Московский городской суд в Апелляционном определении от 2 марта 2017 г. по делу № 33-7735/17 указал, что исходя из конкретных обстоятельств, установленных судом, о причинах неявки истца и учитывая задачи судопроизводства, принцип правовой определенности, распространение правила, закрепленного в ч. 3 ст. 167 ГПК РФ, неоднократное отложение судебного разбирательства в случае неявки в судебное заседание истца, не соответствовало бы конституционным целям гражданского судопроизводства, так как способствовало бы затягиванию судебного процесса, в связи с этим суд находит обоснованным вывод о том, что в условиях предоставления законом равного объема процессуальных прав неявку истца в судебное заседание нельзя расценивать как нарушение принципов состязательности и равноправия сторон<sup>27</sup>.

Еще одной законодательно предусмотренной возможностью затянуть время судебного разбирательства является возможность перехода из упрощенного порядка в общий. Так, при подаче искового заявления истец может указать сумму иска, соответствующую требованиям закона об упрощенном производстве, но после принятия искового заявления увеличить сумму иска, что вынудит суд перейти к общему порядку и существенно увеличит сроки рассмотрения дела<sup>28</sup>.

Вместе с тем согласно ст. 6 Конвенции и ст. 6.1 АПК РФ и ГПК РФ перед судом стоит задача не максимального сокращения срока производства по делу, а определения разумного срока разбирательства.

Безусловно, нельзя устанавливать общее правило о недопустимости неоднократного отложения судебного разбирательства, невозможности

---

<sup>26</sup> Об отказе в передаче кассационной жалобы в Судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации : определение Верховного Суда РФ от 20 мая 2015 г. № 304-ЭС15-4395. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>27</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 2 марта 2017 г. по делу № 33-7735/17. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>28</sup> Решение Арбитражного суда г. Москвы от 17 июня 2015 г. по делу № А40-44013/2015. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

поздней подачи встречного иска, заявления ходатайства спустя три месяца разбирательства и т. д. Такой подход привел бы к умалению судебной функции как таковой и увеличивал бы риски сторон, заставлял бы их необоснованно торопиться в совершении процессуально значимых действий.

Полагаем, что было бы верным внести изменения в ст. 6.1 АПК РФ и ГПК РФ в части прямого установления принципа разумности срока совершения каждого процессуального действия стороной с учетом специфики и сложности конкретного дела, т. е. прямо закрепить принцип своевременности совершения процессуальных действий лицами, участвующими в деле.

Данное положение, аналогичное ст. 9 АПК РФ, определит рамки свободы заинтересованных лиц, возложит на суд дополнительную задачу по контролю за своевременностью совершения процессуальных действий сторонами, позволит сократить возможность злоупотребления недобросовестных участников процесса, а также минимизирует процессуальные риски стороны, в том числе в части несения судебных расходов на ведение дела.

*Воронежский государственный университет*

*Звягина Н. С., аспирант  
E-mail: natalia.sheglova@list.ru*

*Voronezh State University*

*Zviagina N. S., Post-graduate Student  
E-mail: natalia.sheglova@list.ru*

УДК 342.9

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОСУДИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В КОНТЕКСТЕ СООТНОШЕНИЯ С ПРАВОСУДИЕМ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИЕЙ

О. В. Панкова

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

Поступила в редакцию 10 января 2019 г.

**Аннотация:** рассматриваются различные подходы к определению понятий «административное правосудие» и «административная юстиция», исследуется проблема их соотношения с административной юрисдикцией и правосудием по делам об административных правонарушениях, а также концептуальные вопросы современной интерпретации предмета административно-судебной юрисдикции в контексте формирующейся концепции административной юрисдикции.

**Ключевые слова:** административное правосудие, правосудие по административным делам, административная юстиция, административная юрисдикция, административно-судебная юрисдикция, правосудие, правонарушение, административная ответственность.

**Abstract:** the article deals with various approaches to the definition of the concepts of «administrative justice» and «administrative justice». the problem of their relationship with administrative jurisdiction and justice in cases of administrative offenses, as well as conceptual issues of modern interpretation of the subject of administrative jurisdiction in the context of the emerging concept of administrative jurisdiction.

**Key words:** administrative justice, administrative justice, administrative justice, administrative jurisdiction, administrative and judicial jurisdiction, justice, offence, administrative responsibility.

В русле общих теоретических представлений о правосудии по делам об административных правонарушениях как осуществляемой на основе процессуальных норм КоАП РФ деятельности судов и судей по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению дел, связанных с привлечением к административной ответственности, в том числе жалоб и протестов на постановления по таким делам, находится вопрос о соотношении данной правовой категории с понятиями «административное правосудие» и «административная юстиция», которые в последние годы находятся в центре внимания многих ученых.

Сразу же следует отметить, что термин «административное правосудие» является достаточно условным, поскольку в действующем российском законодательстве он не употребляется. Его использование в отечественном правоповедении в некоторой степени оправдывается тем, что данное понятие выработано и традиционно применяется в зарубежном

праве. В частности, в странах Западной Европы термин «административное правосудие» получил широкое распространение, наряду с термином «административная юстиция», еще в XIX в., когда судебный контроль за деятельностью администрации выделился в отдельную сферу государственной проверки и процессуальных действий. При этом как тогда, так и сейчас в общепринятом западном понимании административное правосудие отождествляется с административной юстицией и трактуется как рассмотрение административных споров (тяжб)<sup>1</sup>.

В Российской Федерации на протяжении длительного времени административное правосудие рассматривалось преимущественно как разновидность правосудия по гражданским делам. Характерной в этом отношении является позиция В. В. Сажиной, отмечавшей, что административное правосудие осуществляется в рамках гражданского судопроизводства в порядке рассмотрения дел, возникающих из административных правоотношений<sup>2</sup>, хотя в юридической литературе встречались и иные точки зрения. Например, А. Ф. Козлов, Д. Н. Бахрах и А. Т. Боннер связывали административное правосудие с судебно-административным процессом по делам об административных правонарушениях, исключая из объема данного понятия административную юстицию, под которой понимали порядок рассмотрения и разрешения в судах административно-правовых споров<sup>3</sup>.

Таким образом, до принятия Конституции РФ в науке не сложилось единого мнения о содержании понятия административного правосудия и его соотношении с правосудием по делам об административных правонарушениях. К сожалению, приходится констатировать, что и с принятием Конституции РФ, закрепившей административное судопроизводство в качестве самостоятельного вида судопроизводства, ситуация не изменилась, и единый подход к пониманию данной правовой категории не сложился.

Так, в одних случаях административное правосудие по-прежнему отождествляется с рассмотрением в судах дел об административных правонарушениях<sup>4</sup>, а судебный контроль за деятельностью публичной администрации, осуществляемый в порядке административного судопроизводства, трактуется в качестве самостоятельной функции судебной власти, отличной от правосудия. В других случаях административное

<sup>1</sup> См.: *Стайнов П.* Административное правосудие. София, 1993. С. 13.

<sup>2</sup> См.: *Сажина В. В.* Административная юстиция : к теории и истории вопроса // Советское государство и право. 1989. № 10. С. 39.

<sup>3</sup> См.: *Козлов А. Ф.* Суд первой инстанции как субъект советского процессуального права. Томск, 1984. С. 32–33 ; *Боннер А. Т.* Некоторые проблемы социалистического правосудия // Труды ВЮЗИ. М., 1971. Т. 17. С. 205 ; *Бахрах Д. Н., Боннер А. Т.* Административная юстиция : развитие и проблемы совершенствования // Советское государство и право. 1975. № 8. С. 13–14.

<sup>4</sup> См.: *Корепина А. В.* Специализированное административное правосудие по делам об административных правонарушениях // Закон и право. 2013. № 11. С. 142–144.

правосудие отождествляется с административной юстицией, под которой понимается рассмотрение в судах административно-правовых споров<sup>5</sup>, к которым относят споры о законности нормативных и ненормативных правовых актов и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц; в третьих – с судебным разрешением административных и административно-деликтных дел<sup>6</sup>.

Представляется, что при выяснении научного смысла термина «административное правосудие» необходимо исходить из общего представления об этом понятии и его соотношения с категорией «административная юстиция», сложившегося в зарубежной правовой доктрине, откуда указанные термины пришли в российское право.

В данном контексте следует иметь в виду, что в общепризнанном значении под административной юстицией понимается разрешение судами и (или) квазисудебными органами (в зависимости от модели административной юстиции в разных странах) публично-правовых споров в сфере государственного управления<sup>7</sup>. В связи с этим становится очевидным, что административная юстиция не может не быть административным правосудием, которое выступает в качестве ее судебной формы. Если же исходить из понятия административной юстиции в широком смысле, учитывающего существование нескольких ее институциональных моделей, то оно оказывается более узким, чем понятие административного правосудия, так как в этом случае к административной юстиции относится деятельность не только судов, но и квазисудебных органов по разрешению административных дел, в которые трансформируются административно-правовые споры, а точнее – споры, возникающие из административных и иных публично-правовых отношений, с момента подачи соответствующего заявления в компетентный орган<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция. Воронеж, 1998. С. 99; *Его же.* Административное правосудие в Российской Федерации : от обоснования теоретической значимости к практической кодификации // Теоретические и практические проблемы административного правосудия : материалы науч.-практ. конф. (8–9 декабря 2005 г.). М., 2006. С. 84–87; *Галлий И. М.* К вопросу о концептуальных основах административного правосудия. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Лусегенова З. С.* Современная модель административного правосудия. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Соловьева А. К.* Административная юстиция в России : проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 15.

<sup>6</sup> См., например: *Конрукова Е. В.* Теоретические основы правосудия по уголовным делам в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 25–48.

<sup>7</sup> См., например: *Чечот Д. М.* Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973. С. 31; *Хаманева Н. Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 115, 132; *Панова И. В.* Юридический процесс. Саратов, 1998. С. 50–51.

<sup>8</sup> Следует отметить, что некоторые ученые связывают понятие административной юстиции с деятельностью только общих или специальных административных судов, определяя ее в качестве правосудия, осуществляемого по поводу законно-

Таким образом, категория «административное правосудие» по своему содержанию совпадает с понятием административной юстиции в узком смысле, в соответствии с которым она представляет собой судебный контроль за соблюдением законности в сфере реализации исполнительной власти.

Таков основной теоретический вывод, который может быть сделан с учетом современной теории административной юстиции, реализованной в КАС РФ. В сущности, данный кодекс оказал значительное влияние на определение предметности и местонахождения терминов «административное правосудие» и «административные дела» в российском административном праве.

В то же время его принятие дало некоторым ученым основание поинтересоваться содержанием понятий «административная юрисдикция» и «административная юстиция». Показательна в этом отношении эволюция взглядов А. П. Шергина, который от признания перспективности включения в объем понятия «административная юрисдикция» деятельности по рассмотрению правовых споров в публичной сфере<sup>9</sup> пришел к утверждению о том, что в условиях ныне действующего регулирования к предмету административной юрисдикции необходимо относить только производство по делам об административных правонарушениях<sup>10</sup>.

Полагаем, что указанные понятия нельзя противопоставлять друг другу. Ведь не случайно общие суды, которые являются органами административной юстиции, разрешающими споры, возникающие из административных и иных публичных правовых отношений, называются судами общей юрисдикции. С нашей точки зрения, сегодня, как и до принятия КАС РФ, следует исходить из того, что производство по административно-правовым спорам, посредством которого осуществляется правосудие по административным делам (административное правосудие), выступающее в качестве судебной формы административной юстиции, входит в предмет административно-судебной юрисдикции, наряду с производством по делам об административных правонарушениях, которое к институту административной юстиции никакого отношения не имеет.

---

сти действий органов управления и их должностных лиц (см., например: *Бахрах Д. Н.* Административное право. Часть Общая : учебник. М., 1993. С. 53 ; *Его же.* Административное судопроизводство и административная юстиция. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Н. Ю. Хамаева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 312 ; *Салищева Н., Абросимова Е.* Административная реформа и административный процесс в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 152). Однако в настоящей работе мы трактуем понятие административной юстиции в широком смысле, учитывая существование нескольких ее моделей в разных странах, допускающих возможность разрешения административно-правовых споров не только судами, но и квазисудебными органами.

<sup>9</sup> См.: *Шергин А. П.* Административная юрисдикция. М., 1979. С. 26.

<sup>10</sup> См.: *Шергин А. П.* Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 142.

Тем самым решается проблема самой административно-судебной юрисдикции, которая оказывается не просто «втянутой» в форму собственно юрисдикционного или административно-деликтного процесса, определяющего порядок осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях, а выходит далеко за его пределы, так как несет в себе административно-юстиционный потенциал административного процесса, определяющего порядок контрольной деятельности судебной власти в сфере публичного управления.

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

*Панкова О. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса*

*E-mail: msal@msal.ru*

*Moscow State University Law named after O. E. Kutafin*

*Pankova O. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Law and Process Department*

*E-mail: msal@msal.ru*

«ВЗГЛЯД» СУДЕЙ НА ИНСТИТУТ МЕР  
ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ  
В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ:  
ОПЫТ ДЕЙСТВИЯ КАС РФ

М. Ю. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 декабря 2018 г.

**Аннотация:** приводятся и анализируются результаты анкетирования 182 судей судов общей юрисдикции Российской Федерации. На основе полученных результатов делаются выводы об эффективности административно-процессуальных норм, регламентирующих основания и порядок применения мер предварительной защиты по административному иску. В результате анкетирования были предложены изменения в действующее законодательство.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, суды общей юрисдикции, меры предварительной защиты, административный иск, анкетирование судей.

**Abstract:** in article results of questioning of 182 judges of courts of law of the Russian Federation are brought and analyzed. Conclusions are drawn about efficiency of the administrative legal procedure regulating the bases and an order of application of provisional remedy on the basis of the received results. Changes in the current legislation were offered as a result of the carried-out questioning.

**Key words:** administrative legal proceedings, court of general jurisdiction, provisional remedy, administrative law suit, questionnaire of judges.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), вступивший в силу 15 сентября 2015 г., изменил представление о предназначении самого судопроизводства по административным делам и распространил на данный вид судопроизводства новые категории, создав при этом и новые представления о многих институтах, входящих в действующие в России на протяжении десятилетий процессуальные формы. К новому процессуальному правовому институту относятся и «предварительная защита по административному иску».

Российская модель рассматриваемого института отвечает стандартам эффективной правовой защиты прав, свобод, законных интересов гражданина и организаций, а также принципиальным положениям, правилам и особенностям аналогичного процессуального правового института, установленного административным процессуальным законодательством стран Западной Европы, которые уже продолжительное время используют данный институт.

Результаты анкетирования судей показали, что несмотря на осознание судьями специфики административного судопроизводства, характера его взаимосвязей с общим административным правом, а вместе с тем

и понимания особенностей института мер предварительной защиты, некоторые респонденты по-прежнему проводят параллель с институтом обеспечительных мер (гражданское судопроизводство), к таковым относится четверть (25 %) от общего числа опрошиваемых судей. Следует сказать, что появление предварительной защиты в структуре административного судопроизводства обусловлено общими и традиционными для всех видов осуществления судебной власти обеспечительными мерами в любом виде судебного процесса (в частности, в гражданском и арбитражном процессах).

По мнению некоторых судей, «название института мер предварительной защиты неудачно, поскольку в удовлетворении административных исковых требований административному истцу может быть отказано». Возможно, ответ о сохранении «традиционного» названия данного института обусловлен неким консерватизмом судей, а также особенностями формирования и развития в России судопроизводства по делам, вытекающим из публичных и иных административных правовых отношений.

Несколько меньше респондентов (19 %) также подчеркивают единую природу института мер предварительной защиты с институтами обеспечительных мер (ГПК РФ, АПК РФ), когда речь идет о порядке применения института. Данное мнение обусловлено тем, что становление и развитие теории мер предварительной защиты в административном судопроизводстве основывается на аналогичном процессуально-правовом институте гражданского и арбитражного процесса<sup>1</sup>. В российском судебном процессе (гражданском, арбитражном и административном) по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, на протяжении многих лет сформировался правовой режим применения обеспечительных мер (мер обеспечения иска). Данный факт позволяет надлежащим образом определить понятие и назначение *мер предварительной защиты по административному иску*. Поэтому анализ содержания и структуры мер предварительной защиты в административном судопроизводстве проводится при неременном учете нормативных правовых оснований применения мер обеспечения, содержащихся в главе 13 ГПК РФ и главе 8 АПК РФ<sup>2</sup>, которые устанавливают процессуально-правовые режимы обеспечения иска в гражданском и арбитражном процессе: виды обеспечительных мер, сроки и порядок рассмотрения судами заявлений (ходатайств) о принятии мер обеспечения иска, порядок и условия замены обеспечительных мер, судебные процедуры отмены мер обеспечения, исполнение судебных определений об обеспечении иска, а также основания и порядок отмены этих определений.

<sup>1</sup> См.: *Клейн Н. И.* Сравнительный анализ норм ГПК РФ и АПК РФ о производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных отношений // *Вестник гражданского процесса*. 2013. № 3. С. 8–18.

<sup>2</sup> См.: *Административное судопроизводство : учеб. для студ. высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова.* М., 2016 ; *Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, фак. и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова.* 1-е изд. М., 2017. С. 132.

Как известно, в процессуальных нормах указанных кодексов речь идет об угрозах неисполнения судебного решения, затруднении его исполнения и причинения значительного ущерба заявителю. Таким образом, процессуально-правовая природа мер предварительной судебной защиты по административному иску уходит своими корнями в теорию и нормативное процессуальное регулирование мер обеспечения иска в цивилистическом процессе, являясь заметным новшеством административно-процессуального права, во многом сравнима с действующим в гражданском и арбитражном процессе институтом мер обеспечения иска (в узком смысле – *обеспечительными мерами* в производстве по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений).

Опрошенные судьи (42 %) полагают, что меры предварительной защиты по административному иску целесообразно называть мерами процессуальной правовой защиты, поскольку они представляют собой процессуальный правовой инструмент, используемый в целях своевременного предотвращения наступления вредных последствий для административного истца или неопределенного круга лиц; 56 % опрошенных судей считают, что нужно придерживаться терминологии, предусмотренной КАС РФ; 2 % респондентов затруднились ответить.

Говоря о том, должен ли порядок применения, отмены и замены мер предварительной защиты в административном судопроизводстве отличаться от порядка применения мер по обеспечению иска в гражданском или арбитражном процессе, 77 % респондентов считают, что – да, так как это обусловлено особенностями той правовой среды, называемой «сферой административных и иных публичных правоотношений», в которой и появляются предпосылки как для функционирования общих институтов административного права (например, исполнительные органы государственной власти, государственная служба, правовые акты управления или административные акты), так и для возникновения административных и иных публичных споров, зарождение и развитие которых происходит также при реализации административных полномочий властвующих субъектов права по отношению к иным участникам административно-правовых отношений. Вместе с тем 20 % опрошенных судей говорят о единой процессуальной природе применения и мер предварительной защиты, и обеспечительных мер, не выделяя особенностей в их применении.

Что же касается понимания судьями заявленных стороной оснований к применению мер, здесь судейский опыт не совсем однозначен, но все же формируется позиция, когда судье очевидны и понятны основания применения мер предварительной защиты по административному иску (57 %), пусть и не во всех случаях (38 %). КАС РФ указывает следующие *основания* для принятия мер предварительной защиты по административному исковому заявлению: 1) *явная опасность причинения вреда* (ущерба) правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление, т. е. если непринятие мер предварительной защиты

еще до принятия судом решения по административному делу способно причинить заявителю в том числе вред (ущерб) (хотя законодатель и не устанавливает ущерб в качестве признака в п. 1 ст. 85 КАС РФ); 2) *невозможность* или *затруднительность* осуществления защиты прав, свобод и законных интересов административного истца без принятия мер предварительной защиты. Суд может отказать в удовлетворении заявления о применении мер предварительной защиты по административному иску, если установлено отсутствие *оснований* для их применения.

Судебная статистика, подтвержденная результатами анкетирования, показывает, что всего за период с момента вступления в законную силу КАС РФ было удовлетворено значительное число заявлений о применении мер предварительной защиты. Очень низкий процент отмены уже принятых судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску – 37 % указали, что отмене подлежали менее десятой части удовлетворенных заявлений, а 54 % указали, что не могут дать ответ в том числе потому, что не имеют такой судебной практики. Таким образом, на основе результатов обжалования определений суда о применении мер предварительной защиты в административном деле (а именно незначительный процент обжалования) можно сделать вывод о большой «устойчивости» судебных определений. Изначальная законность и обоснованность определений суда являются самыми значимыми показателями эффективности судебной деятельности по применению мер предварительной защиты по административному иску. Таким образом, несмотря на возможность подачи частной жалобы на определение суда о применении меры предварительной защиты, административные истцы или другие участники процесса не используют своего права на обжалование. При этом выносимые судебные акты по результатам рассмотрения апелляционных жалоб в подавляющем большинстве оставляют их без удовлетворения, а решения суда первой инстанции – без изменения, что и подтверждает законность и обоснованность определений о применении мер предварительной защиты или об отказе в их применении.

На вопрос о критериях, лежащих в основе определения судом общей юрисдикции *обоснованности* заявленных требований о применении мер предварительной защиты по административному иску, мнение судей разделились следующим образом (согласно убыванию):

– непосредственная (объективная) угроза нарушения прав, воспрепятствование<sup>3</sup> в защите прав и интересов административного истца со стороны административного ответчика как лица, по отношению к которому будут применены меры предварительной защиты (63 % респондентов);

– «невозможность» и «затруднительность» обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов административного истца в случае, если не

<sup>3</sup> О главном условии принятия обеспечительных мер в гражданском процессе см., например: *Медведев С. В.* Меры по обеспечению иска и принцип равенства сторон в споре в гражданском и арбитражном процессе. Некоторые аспекты // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2018. № 11. С. 9.

будет принята та или иная мера предварительной защиты по административному иску (47 % респондентов);

– наличие тесной правовой связи между оспариваемыми правоотношениями (требованиями административного истца) и заявленными требованиями о применении мер предварительной защиты (27 % респондентов).

Мнения судей разделились в вопросе о возможности выделения особенностей принятия мер предварительной защиты по административному иску, направленных против органов публичной власти и их должностных лиц, по определенным категориям административных споров (41 % респондентов выделяют особенности и 54 % опрошенных судей указывают на затруднения в выделении особенностей). Судьи поддерживают мнение, что основная особенность заключается в том, что институт предварительной защиты по административному иску несет на себе отпечаток юридического стандарта процессуальных норм, устанавливающих порядки рассмотрения и разрешения административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, которые не основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику.

Анализируя степень судебного усмотрения и использования судом дискреционных полномочий, мы приходим к выводу о большей по процентному соотношению значимости обоснования применения мер предварительной защиты материалами административного дела (62 %), чем собственно усмотрением судей (36 %). При рассмотрении каждого административного дела суд принимает во внимание все обстоятельства дела, особенности административно-правового спора<sup>4</sup>, реальные «властные» возможности участников данного спора (например, государственных органов, должностных лиц, государственных служащих<sup>5</sup>), правовой характер и содержание принятых административными органами административных актов, юридические возможности гражданина, обжаловавшего в суд решения, действия (бездействие) органов публичной власти и их должностных лиц. Суд проводит оценку указанных обстоятельств, учитывая их правовую значимость, потенциал юридического воздействия на развитие соответствующих правоотношений.

<sup>4</sup> Особенности административно-правового спора обуславливают, очевидно, и специфику процессуальной формы, используемой для его разрешения. Об общетеоретическом аспекте проблемы см., например: *Куницына И. В.* Спор в праве и процессуальные способы его разрешения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

<sup>5</sup> О правовой природе служебного спора см.: *Воробьева М. В.* Сущность служебного спора, возникающего в системе государственной гражданской службы, как разновидности административно-правового спора // Рос. юстиция. 2014. № 5. С. 69–72.

На основе всестороннего изучения принципа состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда предлагается предоставить суду право по собственной инициативе применять в соответствующих случаях меры предварительной защиты по административному иску. Данное предложение является весьма логичным, если учитывать публичные интересы, которые отстаиваются системой административного судопроизводства, публично-правовые характеристики взаимоотношений граждан и организаций с органами публичной власти и их должностными лицами, сложности возникающих в сфере публичных правоотношений административных правовых споров и, в известном смысле, «подчиненное» (по отношению к органу публичной власти) положение административного истца и (что не менее важно) публичные правовые характеристики самого административного иска. Такое правомочие суда общей юрисдикции, очевидно, будет соответствовать заложенной в КАС РФ тенденции по обеспечению и усилению активности суда в рассмотрении и разрешении административных дел. Уточнение содержания указанного принципа находится во взаимосвязи с предложением о повышении уровня научного исследования и обсуждения стандарта доказывания оснований принятия мер предварительной защиты по административному иску, что будет направлено на положительную корректировку представления судей о возможности или невозможности их применения. В вопросе о целесообразности установления нормы, в соответствии с которой меры предварительной защиты могли бы применяться судом по собственной инициативе, а также возможное усиление активной роли суда 50 % судей указали, что такой порядок будет в полной мере обеспечивать эффективную правовую защиту. В то же время 47 % опрошенных считают, что целесообразно учитывать мнения участников административного судопроизводства, основанные на принципе состязательности сторон. Таким образом, мнение судей разделилось почти поровну.

Подавляющее большинство судей (72 %) считают, что основанием замены мер является изменение обстоятельств, т. е. административным истцом изначально заявлены меры, которые отвечали критериям применения мер, однако в силу изменения обстоятельств необходимость и обоснованность применения мер отпала. По заявлению участвующего в деле лица суд может заменить меры предварительной защиты по административному иску; к причинам, которые могут привести к замене мер предварительной защиты, относятся бесполезность для заявителей избранной меры предварительной защиты, неспособность реально обеспечить права и законные интересы субъектов права, чрезмерность предварительной защиты, способная причинить вред заинтересованным лицам; процедура замены мер предварительной защиты находится в рамках общего судебного порядка, т. е. указанный вопрос является предметом судебного разрешения, причем участвующие в деле лица имеют право на обязательное извещение о результатах его проведения. Вместе с тем в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36

«О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (п. 28) судам дается рекомендация, в соответствии с которой суд может рассмотреть заявление о замене мер предварительной защиты как без извещения участвующих в деле лиц, так и без самого судебного заседания, на котором и должен решаться данный вопрос. Многие респонденты (62 %) считают, что суду следует предоставить право в исключительных случаях производить замену мер предварительной защиты по собственной инициативе.

Опрошенные судьи (62 %) придерживаются мнения, что существующее административное процессуальное правовое регулирование и складывающаяся судебная практика не позволяют использовать применение мер предварительной защиты по административному иску (отказ в принятии) с целью злоупотребления судьями своим усмотрением и дискреционными полномочиями, поскольку система административного процессуального регулирования порядка применения мер предварительной защиты и сама административно-процессуальная форма создают полноценный правовой механизм, исключающий возможность для ошибочного принятия решения по заявленному ходатайству. К тому же судьи при опросе указывали на потенциальную возможность обжалования определения о применении мер предварительной защиты, что является надежной гарантией соблюдения прав и законных интересов сторон. Судейское усмотрение при принятии мер предварительной защиты должно находиться в границах соблюдения принципа соразмерности применяемой меры предварительной защиты содержанию заявленных исковых требований (предмету административного искового заявления; защите конкретных прав, свобод и законных интересов обратившегося в суд лица), обеспечивать стабильность и укреплять законность сферы публичных правоотношений, гарантировать соблюдение надлежащего баланса законных интересов сторон.

Определяющими, входящими в локальный предмет доказывания при решении судьями вопроса при принятии мер предварительной защиты по административному иску, по мнению судей, являются следующие:

– возможность появления препятствий или ограничений, способных усложнить порядок исполнительного производства по делу или вообще сделать его невозможным – 39 %;

– возможность наступления опасности причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление – 38 %;

– взаимосвязь явной опасности причинения вреда с предметом административно-правового спора – 34 %;

– невозможность или затруднительность использования предусмотренных законом возможностей по защите прав, свобод и законных интересов административного истца – 23 %;

– взаимосвязь явной опасности причинения вреда с предметом административно-правового спора – 18 %.

При определении критериев необходимости и достаточности при обосновании заявлений о принятии мер предварительной защиты с целью предотвращения вредных последствий при принятии конкретной меры предварительной защиты мнения разделились практически поровну (соответственно 45 и 53 %). До принятия решения по делу действует презумпция обоснованности административного иска, возлагающая на суд лишь обязанность по оценке наличия оснований применения меры предварительной защиты, а не самого административного иска (53 % опрошенных судей). Суду надлежит принимать во внимание не только обстоятельства, подтверждающие необходимость применения именно запрашиваемой административным истцом меры, но и учитывать возможное итоговое решение по административному делу. С этим согласились 45 % опрошенных судей.

Оценивая роль предварительной оценки обоснованности исковых требований административного истца, 49 % респондентов придают высокое значение предварительной оценке обоснованности исковых требований административного истца, при этом 43 % респондентов указывают, что на начальном этапе сложно определить возможность наступления вреда, поэтому предварительная оценка не играет роли.

Вывод о том, что принятие судами общей юрисдикции обоснованных и надлежащих мер предварительной защиты по административному иску в полной мере обеспечивает исполнение принятых по делам судебных актов, поддерживают 53 % опрошенных судей; 25 % респондентов считают, что применение мер является промежуточным «шагом» при разрешении административного спора и далеко не всегда совпадает с правовыми последствиями, устанавливаемыми судебным решением.

По мнению респондентов (95 %), для правовой защиты достаточно эффективными судьи считают такие критерии, как: 1) если до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; 2) если защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер. Лишь 9 судей не ответили на данный вопрос.

Институт предварительной защиты по административному иску создается законодателем для обеспечения правильного и *своевременного решения задач* административного судопроизводства, а в более развернутом плане – для установления гарантий защиты прав, свобод, законных интересов (в том числе имущественных или неимущественных интересов) физических лиц и организаций, для предотвращения причинения им вреда, а также для обеспечения исполнения принятого по административному делу судебного акта. Меры предварительной защиты могут быть применены и по первоначальному (основному), и по встречному административному исковому заявлению. Обеспечение юридического качества отношений в сфере административных и иных публичных правоотношений, гарантирование принципа законности при организации и

функционировании органов публичной власти, предотвращение нарушений в сфере указанных правоотношений являются важнейшими задачами применения мер предварительной защиты по административному иску. По мнению 95 % опрошенных судей, установленные в главе 7 КАС РФ виды мер предварительной защиты достаточны и в полной мере обеспечивают по всем административным делам решение задач административного судопроизводства.

В некоторых статьях КАС РФ, устанавливающих особенности рассмотрения отдельных категорий административных дел, более детально регламентируется применение судом мер предварительной защиты по административному иску. Например, принятие мер предварительной защиты по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов не допускается, кроме применения меры предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца (ст. 211 КАС РФ). На вопрос «Считаете ли Вы правомерным запрет на применение мер предварительной защиты при рассмотрении судами дел об оспаривании нормативного правового акта?» 66 % респондентов ответили положительно, в то время как 30 % воздержались от ответа.

Статьей 223 КАС РФ установлено, что по административным делам об оспаривании решений, действий органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд в порядке, предусмотренном главой 7 КАС РФ, вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия. Анализируя как часто в судебной практике встречаются случаи, когда административный истец заявляет ходатайство о применении такого средства защиты, как приостановление действия нормативно-правового акта в отношении истца или приостановление совершения действий должностным лицом, 51 % считает, что это довольно частое явление; 31 % воздержался от ответа; 18 % указали, что такие случаи достаточно редки. Как показывает опрос, административные истцы, по мнению судей, могут и не использовать данное процессуальное средство защиты.

Оценивая вероятность наступления юридической ошибки при отказе суда в принятии мер предварительной защиты по административному иску, судьи затрудняются дать объективный ответ на данный вопрос (43 %); 45 % указывают на низкую вероятность, если предусмотрены правила (критерии) определения и применения мер предварительной защиты.

Проведенное анкетирование судей судов общей юрисдикции различных субъектов РФ позволяет проверить отдельные выводы, которые были сделаны при проведении теоретического анализа применения мер предварительной защиты по административному иску, посмотреть на некоторые из результатов исследования с иных позиций, задуматься над юридическим качеством сформулированных законодателем в главе 7 КАС РФ процессуальных правовых норм, более основательно и аргумен-

тировано сформулировать предложения по совершенствованию законодательства о предварительной защите в административном судопроизводстве. Очевидно, что обобщение судебной практики по применению указанного института вместе с результатами анкетирования судей судов общей юрисдикции позволяют достоверно оценить теорию и практику разрешения публично-правовых споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, выявить главные проблемы правоприменения, что, несомненно, будет содействовать улучшению порядка судебной юридической защиты прав, свобод, законных интересов граждан и организаций.

Результаты как теоретического исследования, так и использования эмпирических подходов в изучении судебного применения мер предварительной защиты по административному иску позволяют прогнозировать, что институт предварительной защиты по КАС РФ, заключающий в себе мощный правозащитный и правообеспечительный потенциал для всей системы административного судопроизводства, будет совершенствоваться под влиянием общих изменений, происходящих или планируемых как в административном процессуальном праве<sup>6</sup>, так и в цивилистическом процессе<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> См.: Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Россия, г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова ; АНО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». Новосибирск, 2018 ; *Старилов Ю. Н.* Системное взаимодействие административного судопроизводства и административных процедур как важнейший фактор модернизации российского административного права // Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М. М., 2018. С. 302-336.

<sup>7</sup> См.: *Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М.* Реформирование процессуального законодательства : цели, проблемы, тенденции. М. : Международные отношения, 2018. С. 211–340 ; *Приходько И.* «Процессуальная революция» : решенные и нерешенные задачи // Хозяйство и право. 2019. № 2. С. 21–42 ; *Улётова Г. Д.* Вектор дальнейшего развития и усовершенствования российской судебной системы и гражданского судопроизводства : нужно ли резко менять приоритеты? // Вестник гражданского процесса. 2018. № 6. С. 56–70 ; *Решетникова И. В.* Новейшие изменения в арбитражном и гражданском процессуальном законодательстве // Законы России : опыт, аналитика, практика. 2019. № 2. С. 59–64 ; *Ильин А. В.* К вопросу о принципе справедливости административного судопроизводства // Закон. 2019. № 1. С. 95–101 ; *Остроумов А. А.* О необходимости унификации норм ГПК, АПК и КАС РФ, регулирующих сходные отношения // Судья. 2018. № 12. С. 45–47.

**СОДЕРЖАНИЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ  
СТАДИИ ПОДГОТОВКИ К СУДЕБНОМУ РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ  
ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ  
РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ  
ВЛАСТИ, ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ОРГАНИЗАЦИЙ,  
НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ**

**С. Б. Тимошинова**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 15 декабря 2018 г.

**Аннотация:** рассматриваются особенности подготовки административного дела к судебному разбирательству. На основании анализа судебной практики и научной литературы обозначаются проблемы правоприменения глав 13 и 22 КАС РФ с точки зрения процессуального значения для рассмотрения административного дела по существу и вынесения законного, справедливого и обоснованного судебного решения.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, признание незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти, предварительное судебное заседание, подготовка дела к судебному разбирательству.

**Abstract:** the article considers features of preparation of the administrative case for trial. Based on the analysis of judicial practice and scientific literature, the author indicate problem enforcement of law of chapters 13 and 22 of the of Code of Administrative Judicial Proceedings from the point of view of procedure values for administrative review on the merits and rendering a lawful, fair and reasonable court decision.

**Key words:** Administrative legal proceedings, recognition of unlawful decisions, preliminary court hearing, preparation of a case for trial.

Статья 132 Кодекса административного судопроизводства РФ<sup>1</sup> (далее – КАС РФ) регламентирует обязательность проведения подготовки к судебному разбирательству по каждому административному делу. Кроме того, статья устанавливает цели подготовки к судебному разбирательству – «обеспечение правильного и своевременного рассмотрения административного дела». Будет справедливым заметить, что цитируемая формулировка является устоявшейся и апробированной с правоприменительных позиций АПК РФ (ч. 1 ст. 133) и ГПК РФ (ч. 1 ст. 147, ст. 148). В связи с этим логично предположить, что такая «общепроцессуальная» категория не должна вызывать неопределенность у правоприменителя.

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

В свою очередь, содержание понятий «правильного» и «своевременно» рассмотрения административных дел раскрывается в главе 13 КАС РФ. Представляется обоснованным утверждать, что применительно к административному судебному процессу в целом и в рамках производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия), возникающих из административных правоотношений, стадия подготовки к судебному разбирательству имеет свои особенности, а реализация целей стадии обуславливает движение административного дела. При этом в научной литературе как в периодике, так и на монографическом уровне проблемы стадии подготовки к судебному разбирательству не рассматриваются, а являются в значительной части объектом внимания учебной литературы<sup>2</sup>.

Административному судебному процессу как виду юридического процесса присущи такие его характерные черты, как возможность дифференциации на стадии их определения в строгой последовательности и сроках. Д. Н. Бахрах характеризует юридический процесс как сознательную, целенаправленную деятельность, состоящую в реализации властных полномочий субъектами публичной власти и направленную на достижение определенного юридического результата и решение индивидуально-конкретного дела<sup>3</sup>. Кроме признаков юридического процесса, обозначенных в определении, Д. Н. Бахрах особенно отмечает, что как промежуточные, так и окончательные итоги процесса закрепляются в официальных документах; аналогичный признак выделяет и С. Н. Махина, характеризуя юридический процесс как деятельность, результаты которой обязательно оформляются в соответствующих процессуальных документах<sup>4</sup>.

В связи с этим необходимо согласиться с мнением В. Д. Сорокина, который отмечал, что «главнейшим свойством» юридического процесса как государственно-властной деятельности является «стадийность»<sup>5</sup>. В научной литературе выделяются и иные признаки процессуальной стадии, среди которых можно обозначить следующие:

1. Является самостоятельной частью производства, выделяемой по признаку специальной процессуальной цели, которая подчинена общим процессуальным целям и задачам, что обуславливает, с одной стороны,

<sup>2</sup> См., например: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017 ; *Административное судопроизводство : учеб. для студ. высших учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов [и др.] ; под ред. В. В. Яркова.* М., 2016 ; *Зуева Л. Ю.* Административное судопроизводство : стадии, сроки, документы. М., 2017.

<sup>3</sup> См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учеб. для вузов. М., 2000. С. 300.

<sup>4</sup> См.: *Махина С. Н.* Административный процесс : проблемы теории, перспективы правового регулирования / науч. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 1999. С. 42–44.

<sup>5</sup> См.: *Сорокин В. Д.* Избранные труды / предисл. Д. Н. Бахраха, В. В. Денисенко. СПб., 2005. С. 447–449.

принадлежность стадии к общей системе процесса, а с другой – качественные особенности стадии как самостоятельного явления<sup>6</sup>.

2. Последовательно связана с предыдущей и последующей в том числе посредством того, что на каждой последующей стадии проверяется, что было сделано на предыдущей<sup>7</sup>.

3. Имеет свой круг субъектов.

4. Представляет собой совокупность юридических процессуальных действий, осуществляемых в определенной логической последовательности и установленных сроках.

5. Оформляется процессуальным документом, который подводит итог деятельности в рамках конкретной стадии<sup>8</sup>.

Таким образом, можно привести следующее общетеоретическое понятие «процессуальной стадии» как совокупности процессуальных действий и решений, объединенных общей задачей и завершаемых выводами по делу, принимаемыми компетентными органами<sup>9</sup>.

Глава 13 КАС РФ устанавливает задачи, сроки и действия сторон по подготовке административного дела к судебному разбирательству. В соответствии со ст. 132 КАС РФ стадия подготовки проводится судьей единолично после принятия административного искового заявления к производству суда с участием сторон, их представителей, заинтересованных лиц. Стадия подготовки административного дела к судебному разбирательству направлена на разрешение следующих задач, а именно определения:

1) правовой природы спорного материального правоотношения;

2) норм права, подлежащих применению в конкретном административном деле;

3) обстоятельств, значимых для дела, посредством действий судьи и лиц, участвующих в деле, направленных на установление юридических фактов, лежащих в основании требований и возражений сторон, с учетом характера спорного правоотношения и норм материального права, подлежащих применению в административном деле;

4) состава участников процесса и возможности разбирательства дела при данном составе суда;

5) возможностей по оказанию содействия участвующим в деле лицам в представлении доказательств, содействия в примирении сторон.

В научной литературе выделяют и структуру стадии, которая, в свою очередь, включает элементы, которые в теории административного права

<sup>6</sup> См.: Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / А. П. Шергин [и др.]. М., 1985. С. 9.

<sup>7</sup> См.: Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 8.

<sup>8</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 469.

<sup>9</sup> См.: Ланг П. П. Элементарная структура юридического процесса // Вопросы экономики и права. 2013. № 56. С. 49–53.

называются этапами<sup>10</sup>. Под этапом понимают группу взаимосвязанных действий, существующих на каждой стадии<sup>11</sup>, или действий, объективно группирующихся в однородные объединения для решения конкретной, близлежащей задачи, являющейся промежуточной по отношению к основной, решаемой на отдельной стадии. Исходя из этого, представляется возможным в рамках стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству выделить два этапа: во-первых, подготовительные действия, указанные в ст. 135 КАС РФ; во-вторых, предварительное судебное заседание, состоящее из процессуальных действий, предусмотренных ст. 138 КАС РФ.

Подготовка дела к судебному разбирательству в административном процессе начинается с момента вынесения судьей определения с указанием действий, которые следует совершить сторонам и другим лицам, участвующим в деле, а также сроков совершения этих действий. В связи с этим интересной представляется позиция законодателя, изложенная в ч. 2 ст. 133 КАС РФ, где, по сути, происходит совмещение стадии возбуждения производства по административному иску и подготовки административного дела к судебному разбирательству посредством издания единого процессуального документа.

Следует отметить, что общий срок данной стадии законодателем не определен. Согласно ст. 134 КАС РФ подготовка административного дела к судебному разбирательству проводится в срок, который определяется с учетом обстоятельств, относящихся к конкретному административному делу, и процессуальных действий, которые надлежит совершить. Кроме того, п. 57 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» разъяснил, что административный истец или его представитель вправе заявить ходатайство о неотложном рассмотрении и разрешении административного дела, при этом ходатайство рассматривается судом без извещения лиц, участвующих в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня его поступления в суд, а определение не подлежит обжалованию отдельно от решения суда<sup>12</sup>.

В ст. 135 КАС РФ перечислены действия сторон и суда, совершаемые при подготовке дела к судебному разбирательству. *Активная* роль отведена суду, который вправе вызывать стороны, их представителей, разъяснять им процессуальные права и обязанности, последствия совершения или несовершения сторонами процессуальных действий в установленный процессуальный срок; опрашивать административного истца, административного ответчика, их представителей по существу заявленных требований и возражений.

При этом, руководствуясь ст. 136 КАС РФ, суд вправе объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколь-

<sup>10</sup> См.: Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 78.

<sup>11</sup> См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 541.

<sup>12</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

ко находящихся в производстве суда однородных административных дел, в которых участвуют одни и те же стороны, либо несколько находящихся в производстве суда административных дел по искам одного административного истца к различным административным ответчикам, либо несколько административных дел по искам различных административных истцов к одному административному ответчику, если признает такое объединение, способствующим правильному и своевременному рассмотрению заявленных административных исковых требований. Так, суд вправе объединить в одно производство дела об оспаривании одного и того же решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в том числе в случае, если такие решение, действие (бездействие) оспариваются в различных частях и (или) несколькими административными истцами. Интересной, на наш взгляд, представляется норма, которая получила свое закрепление в ст. 136 КАС РФ на стадии подготовки дела к судебному разбирательству – возможность суда в случае противодействия стороны своевременной подготовке административного дела к судебному разбирательству наложить судебный штраф.

В ст. 137 КАС РФ предусмотрена процедура примирения сторон. Исходя из принципа диспозитивности, стороны вправе уже в ходе подготовки административного дела к судебному разбирательству окончить дело соглашением о примирении. Это достигается только в том случае, если действия сторон не противоречат закону и не нарушают права и охраняемые законом интересы других лиц.

Следующим этапом подготовки административного дела к судебному разбирательству является предварительное судебное заседание, регламентированное ст. 138 КАС РФ. Как было разъяснено п. 59 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте проведения предварительного судебного заседания по правилам главы 9 КАС РФ, ненадлежащее извещение их о времени и месте проведения предварительного судебного заседания является препятствием для его проведения.

В определении, направляемом лицам, участвующим в деле, вместе с извещением о проведении предварительного судебного заседания, разъясняется возможность проведения судебного разбирательства данного дела по существу непосредственно после окончания предварительного судебного заседания, в том числе в случае неявки в предварительное судебное заседание кого-либо из лиц, участвующих в деле, и отсутствия их возражений относительно этого (ч. 2 ст. 14, ст. 96, ч. 2 ст. 138, ч. 1 ст. 140 КАС РФ).

Предварительное судебное заседание проводится на завершающем этапе подготовки дела к судебному разбирательству и направлено, по сути, на уточнение позиций сторон и определение перспектив административного дела. Оно позволяет гарантировать надлежащий уровень

реализации сторонами своих прав, обеспечить оптимизацию процесса и экономию процессуальных средств. Предварительное судебное заседание не связано с рассмотрением административного дела по существу: при его проведении не должны исследоваться доказательства, устанавливаться факты материально-правового значения, взаимное положение сторон и другие вопросы, относящиеся к сути спора о праве административном.

Предварительное судебное заседание проводится в следующих целях:

1) уточнения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела (для реализации этой цели суд выносит на обсуждение сторон юридически значимые обстоятельства и разъясняет, кем они должны быть доказаны);

2) определения достаточности имеющихся доказательств по административному делу, подтверждающих обстоятельства, входящие в предмет доказывания (при решении этой задачи суд вправе предложить сторонам представить дополнительные доказательства);

3) выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным иском; заявлением;

4) процессуального закрепления распорядительных действий сторон, совершенных при подготовке административного дела к судебному разбирательству, проверки их законности и разъяснения последствий их совершения;

5) выяснения возможности урегулирования административного спора до судебного разбирательства (ч. 1 ст. 138 КАС РФ). Примирение сторон законодатель не случайно выделяет в качестве самостоятельной цели стадии подготовки дела к судебному разбирательству. Оно возможно и на других стадиях судебного процесса. Однако именно на стадии подготовки дела к судебному разбирательству оно является наиболее целесообразным и эффективным.

Неявка в суд лиц, участвующих в деле, или их представителей, надлежащим образом извещенных о времени и месте предварительного судебного заседания, не является препятствием для его проведения. Эти лица могут участвовать в предварительном судебном заседании путем использования системы видео-конференц-связи в соответствии со ст. 142 КАС РФ. О проведенном предварительном судебном заседании составляется протокол в соответствии со ст. 205–206 КАС РФ.

В свою очередь, считаем необходимым отметить, что нормативно-правовое регулирование использования информационных технологий на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству не является достаточно ясным и прозрачным для правоприменения. Интересным представляется совершенно противоположное мнение судов относительно обязательности использования аудиопотоколирования предварительного судебного заседания. Например, Нижегородский областной суд по административному делу об оспаривании бездействия должностного лица по апелляционной жалобе, в обоснование доводов которой административным истцом было обозначено отсутствие аудиозаписи при проведении предварительного судебного заседания, пояснил, что

«ведение протокола судебного заседания и аудиозаписи при проведении подготовки дела к судебному разбирательству нормами действующего процессуального законодательства не предусмотрено»<sup>13</sup>.

Противоположная позиция была обозначена в Апелляционном определении Краснодарского краевого суда по административному делу об оспаривании действий судебного пристава-исполнителя, в котором судом было указано: «...В силу норм ст. 204 КАС РФ в ходе каждого судебного заседания судов первой и апелляционной инстанций (включая предварительное судебное заседание), а также при совершении вне судебного заседания отдельного процессуального действия ведется аудиопrotocolирование и составляется протокол в письменной форме»<sup>14</sup>.

Законодатель не устанавливает обязанность судьи проводить предварительное судебное заседание по всем административным делам. Это явствует из п. 11 ч. 3 ст. 135 КАС РФ, который устанавливает, что судья разрешает вопрос о необходимости проведения предварительного судебного заседания, о дате, времени и месте его проведения. Кроме того, как следует из смысла норм главы 33 КАС РФ, предварительное судебное заседание не проводится по делам упрощенного производства. Аналогичная позиция приведена и в п. 58 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>15</sup>. Так, при подготовке административного дела к судебному разбирательству судья *вправе* провести предварительное судебное заседание. Представляется, что обозначенное в научной литературе выделение в рамках стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству двух этапов может иметь важное практическое значение. Такая позиция находит свое подтверждение в судебной практике. Например, Верховным судом Республики Саха (Якутия) было рассмотрено дело по апелляционной жалобе, в которой истец просил отменить решение суда первой инстанции, ссылаясь на его незаконность и необоснованность, обусловленную тем, что ему не была предоставлена возможность ознакомления с отзывом административного ответчика, а также нарушением его права на судебную защиту, выразившееся в непроведении судом предварительного судебного заседания. В апелляционном определении по рассматриваемому делу судом было справедливо пояснено, что, во-первых, незнакомление с отзывом административного ответчика не является основанием для отмены решения суда. Кроме того, административным истцом могло быть реализовано предоставленное ему в соответствии со ст. 45 КАС РФ право на ознакомление с материалами дела,

---

<sup>13</sup> Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 9 августа 2017 г. по делу № 33а-8053/17. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 22 сентября 2016 г. по делу № 33-24468/2016. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

однако представляется наиболее интересным указание суда апелляционной инстанции на то, что подготовка к рассмотрению дела по существу была возможна без проведения предварительного судебного заседания (и была обусловлена пропуском процессуального срока на обращение на 16 лет)<sup>16</sup>. В связи с этим логичным будет закрепление в КАС РФ теоретических положений, что позволит уточнить содержащееся в ст. 135 КАС РФ право судьи на проведение предварительного судебного заседания. При этом считаем необходимым предусмотреть возможность в случае необходимости подачи стороной ходатайства о проведении судебного заседания с указанием в таковом вопросов, которые не могут быть разрешены иным способом и на иных стадиях процесса.

В предварительном судебном заседании стороны и другие лица, участвующие в деле, их представители вправе представлять доказательства, заявлять ходатайства, излагать свои доводы по возникающим в этом заседании вопросам; суд вправе:

- а) приостановить производство по административному делу (при наличии оснований, предусмотренных ст. 190–191 КАС РФ);
- б) прекратить полностью или в части производство по административному делу (при наличии оснований, предусмотренных ст. 194 КАС РФ);
- в) оставить административное исковое заявление без рассмотрения при наличии на то оснований (ст. 197 КАС РФ).

После рассмотрения всех вопросов, вынесенных на предварительное судебное заседание, суд разрешает вопрос о готовности административного дела к судебному разбирательству.

Признав административное дело подготовленным, суд выносит определение о назначении административного дела к судебному разбирательству, в котором указывает:

- на окончание подготовки административного дела к судебному разбирательству;
- разрешение вопросов о привлечении к участию в данном административном деле заинтересованных лиц;
- о соединении или разъединении нескольких требований;
- на разрешение иных вопросов, по которым не были вынесены соответствующие определения;
- определяет время и место проведения судебного заседания в суде первой инстанции.

Вынесение определения о назначении дела к судебному разбирательству означает переход к следующей стадии судебного административного процесса. Этот переход из предварительного судебного заседания в основное может носить непосредственный характер. В соответствии с ч. 2 ст. 139 КАС РФ суд, признав административное дело подготовленным и завершив предварительное судебное заседание, вправе открыть судебное

<sup>16</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 23 октября 2017 г. по делу №33а-4153/17. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

заседание для судебного разбирательства данного дела по существу, если отсутствуют обстоятельства, препятствующие этому. Однако открыть судебное заседание в первой инстанции по завершении предварительного заседания суд может только при наличии определенной совокупности фактов:

1) в предварительном судебном заседании присутствуют лица, участвующие в деле;

2) эти лица не возражают против продолжения рассмотрения дела и открытия судебного заседания для его разбирательства по существу;

3) дело не требует коллегиального рассмотрения.

В отсутствие этих фактов суд постановляет определение о назначении дела к судебному разбирательству, в котором указывается об извещении сторон и других лиц, участвующих в деле, о времени и месте рассмотрения дела в судебном заседании, о вызове других участников процесса.

*Воронежский государственный университет*

*Тимошинова С. Б., аспирант кафедры административного и административного процессуального права*

*E-mail: sofya.timoshinova@mail.ru*

*Voronezh State University*

*Timoshinova S. B., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department*

*E-mail: sofya.timoshinova@mail.ru*

УДК 342.951

## СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. Н. Ловачева

*Российский университет дружбы народов*

Поступила в редакцию 6 июля 2018 г.

**Аннотация:** *показана актуальность вопроса формирования органов управления гражданской службой. Рассмотрены система управления федеральной гражданской службой, предусмотренная законодательством РФ, и фактически сложившаяся структура органов управления. Выявлены последние тенденции по расширению компетенции отдельных органов в сфере управления федеральной гражданской службой. Проанализировано законодательство субъектов РФ, определены субъекты, в которых создан специализированный орган управления, основные модели его подведомственности и институциональный характер, а также объем полномочий. Сформулированы возможные модели организации федерального органа управления гражданской службой.*

**Ключевые слова:** *гражданская служба, органы управления, специализированный орган, модели организации управления.*

**Abstract:** *this article focuses on the central management bodies and analyses current institutional actors established for the management of the federal and regional civil service in the Russian Federation. Finally, it presents examples of different institutional arrangements for civil service management and also gives an overview of the latest tendencies in this sphere.*

**Key words:** *civil service, managing the civil service, central management body.*

Несмотря на то что реформированию и развитию государственной гражданской службы, совершенствованию законодательства в этой сфере уделяется большое внимание как на федеральном, так и региональном уровне, а вопрос эффективности государственной службы в том или ином аспекте ежегодно рассматривается в Послании Президента РФ Федеральному Собранию<sup>1</sup>, очевидно, что предпринятые меры по реформированию государственной службы и ее правового регулирования на данный момент не дали ожидаемых результатов. Еще почти 15 лет назад публичная служба подверглась резкой критике в Послании Президента РФ Федеральному Собранию<sup>2</sup> за неподготовленность к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны. Позже отмечались не только бюрократизм, коррупционность, закрытость

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Рос. газета. 2008. 6 нояб.; Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию РФ // Там же. 2009. 13 нояб.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Там же. 2011. 23 дек.; Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ // Там же. 2012. 13 дек.

<sup>2</sup> Там же. 2003. 17 мая.

государственной службы, но и неспособность вести диалог с гражданским обществом. Последнее выражалось в том, что бюрократия периодически «кошмарила» бизнес<sup>3</sup>. За последние несколько лет, несмотря на то что еще не удалось устранить все названные недостатки государственной службы, тональность выступлений Президента изменилась. Причиной тому стало, в том числе, появление новых способов повышения эффективности работы госслужащих за счет внедрения электронных технологий и изменения документооборота при реализации государственных функций и оказании публичных услуг населению.

Вместе с тем в январе 2017 г. в выступлении Председателя Правительства РФ Д. А. Медведева, в рамках центральной дискуссии Гайдаровского форума «Россия и мир: выбор приоритетов», вновь прозвучали слова о необходимости серьезной перестройки системы государственного управления. Ранее, осенью 2016 г., на Международном инвестиционном форуме в Сочи Д. А. Медведев охарактеризовал государственную машину как «неповоротливую» и застрявшую в «переходном периоде» 1990-х гг., констатируя, что система государственного управления до сих пор отстает отголосками эпохи перестройки и нуждается в полном обновлении.

Совершенствование системы государственного управления общественными процессами, механизма функционирования государства предусматривает совершенствование организационно-правовых основ государственной службы. Вместе с тем остается по-прежнему неурегулированным вопрос создания системы управления во главе с единым органом, который осуществлял бы функции государственного управления в сфере государственной службы на всех уровнях, возникающих в ней отношений. С 2003 г. этот вопрос нашел отражение в действующем законодательстве<sup>4</sup> и активно продолжает разрабатываться в научной литературе<sup>5</sup>. До недавнего времени реформирование государственной службы осуществлялось на основе четырехлетних федеральных программ, утверждаемых указами Президента РФ. Первой была разработана Федеральная программа «Реформирование государственной службы

---

<sup>3</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Рос. газета. 2008. 6 нояб.

<sup>4</sup> О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ с изм. от 23.05.2016 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063 ; О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с изм. и доп. // Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>5</sup> См.: Головина А. А. Проблемы формирования системы управления государственной службой Российской Федерации на современном этапе // Ученые записки Тамбовского отделения РoCМУ. 2015. № 4. С. 15–25 ; Нужнова С. Л. Становление системы управления государственной службой в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 3. С. 48–59 ; Борщевский Г. А. Реформирование государственной службы в России : промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65–88.

Российской Федерации (2003–2005 годы)», выполнение которой продлевалось до 2008 г. включительно. В следующей программе реформирования и развития государственной службы в 2009–2013 гг.<sup>6</sup> в числе приоритетных целей была обозначена необходимость создания целостной системы государственной службы не только за счет формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы и расширения общественного участия, но и создания дееспособной системы управления государственной службой. Третья Федеральная программа «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)»<sup>7</sup>, размещенная в июле 2014 г. на Федеральном портале проектов нормативных актов в форме проекта указа Президента РФ, так и не принята. По мнению начальника Управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров А. Ю. Фёдорова, которое он высказал в ходе экспертной дискуссии «Развитие кадрового потенциала системы государственного управления» Гайдаровского форума-2016, ключевые задачи этой реформы были достигнуты. Так, почти полностью была сформирована нормативно-правовая основа государственной службы, были успешно внедрены все новые институты. Теперь пришло время «тонкой настройки» и точечного регулирования созданной системы.

Вместе с тем современное состояние системы управления государственной службой России, включая динамику ее развития за последнее десятилетие, показывает расхождение достигнутых результатов с заявленной целью. В октябре 2015 г. на заседании Комиссии по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров было решено изменить прежний формат реформы и разработать проект указа Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2016–2018 годы»<sup>8</sup>. В августе 2016 г. Президент подписал данный указ, касающийся вопросов совершенствования процессов формирования и управления кадрами гражданской службы РФ (далее – Указ Президента РФ № 403).

С учетом принятия новой Программы предлагаем рассмотреть, на каком этапе в настоящее время находится реализация задачи по созданию системы управления гражданской службой.

---

<sup>6</sup> О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» : указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> О Федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы) и плане мероприятий по развитию системы государственной службы Российской Федерации до 2018 года» : проект указа Президента РФ (по состоянию на 16.07.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы : указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Законодательством предусматривается создание специальной системы управления государственной службой на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. Формально за управление *федеральной гражданской службой* должен отвечать единый федеральный государственный орган по управлению государственной службой, который до настоящего времени не был создан. Компетенция данного органа довольно разрозненно закреплена в Федеральном законе от 27 июня 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». По тексту закона можно выявить полномочия, касающиеся участия его представителей в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов в государственных органах (ч. 5 ст. 19), конкурсных комиссиях (ч. 8 ст. 22), аттестационных комиссиях в государственных органах (ч. 10 ст. 48). Дополнительно законодатель выделил его функции в сфере координации подготовки кадров гражданской службы (ч. 3 ст. 61), а также по утверждению примерных должностных регламентов государственных гражданских служащих (ч. 5 ст. 47), формированию кадрового резерва (ч. 2, 9 ст. 64) и согласованию размещения государственного заказа на переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих (ч. 3 ст. 63).

Что касается фактически сложившейся в Российской Федерации организационной основы управления федеральной государственной гражданской службой, то за последнюю четверть века она претерпела существенные изменения. Начиная с 1993 г.<sup>9</sup> при Президенте РФ образовывались различные совещательные и консультативные структуры по вопросам разработки и обеспечения реализации кадровой политики в системе исполнительной власти (Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ, Совет по кадровой политике при Президенте РФ и т. д.). Их изначально высокий статус в системе государственного управления в итоге обесценился в силу ряда факторов: отсутствие распорядительных и контрольных функций, политизированность при назначениях на должности и нежелание отдельных политических сил создать полноценный центральный орган управления<sup>10</sup>. Фактически большинство ключевых функций по управлению федеральной государственной службой были возложены на Администрацию Президента РФ.

В настоящее время, несмотря на то что на законодательном уровне предполагается создание единого федерального органа по управлению государственной службой, сложилась многосубъектная система управления, состоящая из Администрации Президента, Аппарата Правительства, Министерства труда и социальной защиты и структурных подразделений в составе федеральных органов власти, отвечающих за кадровые вопросы и управление государственной службой в этих органах.

---

<sup>9</sup> О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации : указ Президента РФ от 3 июня 1993 г. № 848 (в ред. от 06.05.1994). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> URL: <http://chinovnik.uapa.ru/en/issue/2004/01/16/> (дата обращения: 30.04.2017).

В рамках Администрации Президента РФ создано самостоятельное подразделение – Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров<sup>11</sup>, к основным задачам которого помимо кадрового и организационно-штатного обеспечения деятельности Администрации Президента отнесены:

- подготовка предложений и содействие Президенту РФ в вопросах реформирования и развития государственной службы;
- обеспечение реализации Президентом РФ его полномочий в определении основных направлений кадровой политики и проведению государственной политики в области государственной службы РФ, а также решению иных кадровых вопросов и полномочий;
- осуществление в пределах своих полномочий контроля над исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров;
- содействие в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти по перечисленным вопросам, а также деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте.

В существующей системе органов управления государственной службой Управление Президента по вопросам государственной службы и кадров является временным координирующим органом и лишь обеспечивает деятельность Президента РФ в вопросах, касающихся государственной службы, но не осуществляет непосредственное и прямое управление всей системой государственной службы в РФ. К тому же статус подразделения в составе Администрации Президента не позволяет всерьез ставить и решать вопросы реформирования и управления государственной службой страны.

В Аппарате Правительства России в целях совершенствования кадровой работы Аппарата Правительства РФ, повышения профессионального уровня государственных служащих и их компетентности, улучшения механизма подбора кадров, а также развития системы оценки результатов деятельности и аттестации государственных служащих был создан Департамент государственной службы и кадров Правительства РФ<sup>12</sup>.

Что касается Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, то свои полномочия в сфере управления гражданской службой министерство реализует через Департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции. В компетенцию Департамента входит выработка государственной политики и совершенствование нормативно-правового

---

<sup>11</sup> Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров : указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1382 (в ред. от 07.12.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Об образовании в структуре Аппарата Правительства Российской Федерации Департамента государственной службы и кадров : распоряжение Правительства РФ от 28 января 2011 г. № 88-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

регулирования гражданской службы Российской Федерации в следующих сферах:

- институционального развития гражданской службы и системы государственного управления;
- формирования кадрового состава, определения предельной штатной численности служащих и внедрения кадровых технологий;
- правового регулирования прохождения гражданской службы;
- противодействия коррупции в сфере государственного управления;
- профессионального развития гражданских служащих;
- оплаты труда гражданских служащих<sup>13</sup>.

В 2016 г. Указом Президента РФ № 403 компетенция министерства была расширена за счет функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих.

Завершают перечень субъектов управления федеральной гражданской службой структурные подразделения федеральных органов власти, отвечающие за кадровые вопросы и управление государственной службой в этих органах. В Российской Федерации ключевая роль в организации работы, формировании и реализации кадровой стратегии государственного органа возлагается на руководителя государственного органа, его заместителя по организационному развитию и управлению кадрами, а ответственность за достижение целей и задач кадровой стратегии – на весь руководящий состав государственного органа без исключения. Руководитель государственного органа принимает решение о необходимости разработки кадровой стратегии и по ключевым вопросам при ее разработке и реализации. К задачам и функциям<sup>14</sup> кадровых служб, отвечающих за организационное развитие и управление кадрами, относятся:

- проведение и совершенствование кадровой работы, выявление проблем формирования и развития кадрового состава, роста компетентности, мотивированности, эффективности кадров и обоснование необходимости решения этих проблем;
- организация работы по вопросам поступления на гражданскую службу, обеспечения ее прохождения и увольнения с гражданской службы, в том числе: привлечение и отбор кадров, мотивация кадров, их оценка, управление эффективностью, профессиональное развитие кадров и подготовка проектов приказов государственного органа (связанных с поступлением на службу, ее прохождением, назначением на должность, освобождением от замещаемой должности, увольнением служащего и

<sup>13</sup> Об утверждении Положения о Департаменте государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации : приказ Минтруда России от 12 января 2015 г. № 1 (в ред. от 09.12.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Методические рекомендации по стратегическому управлению кадрами государственной гражданской службы РФ Министерства труда и социальной защиты РФ. URL: [http://mari-el.gov.ru/publicservice/DocLib8/160926\\_1.pdf](http://mari-el.gov.ru/publicservice/DocLib8/160926_1.pdf)

выходом его на пенсию по различным основаниям). Именно кадровые службы организуют и обеспечивают проведение конкурса на замещение вакантных должностей государственной службы и включение граждан и гражданских служащих в кадровый резерв;

– подготовка в пределах своей компетенции проектов административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг по направлениям деятельности государственного органа;

– антикоррупционная деятельность, выражающаяся в обеспечении исполнения гражданскими служащими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами;

– работа по вопросам обеспечения соблюдения служащими общих принципов служебного поведения государственных служащих, запретов, ограничений и обязанностей, связанных с гражданской службой, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и т. д.

В то время как на федеральном уровне единый орган управления гражданской службой отсутствует, на региональном уровне сложилась более оптимистичная ситуация. По итогам изучения регионального законодательства можно сделать вывод, что на начало 2017 г. специализированный орган управления создан как минимум в 10 субъектах РФ:

- 1) Департамент государственной службы и кадров при Президенте Республики Татарстан<sup>15</sup>;
- 2) Департамент внутренней и кадровой политики Белгородской области<sup>16</sup>;
- 3) Управление государственной и муниципальной службы администрации губернатора Московской области<sup>17</sup>;
- 4) Департамент государственного управления Новгородской области<sup>18</sup>;
- 5) Департамент государственной гражданской службы, кадров и противодействия коррупции Орловской области<sup>19</sup>;

<sup>15</sup> О Департаменте государственной службы и кадров при Президенте Республики Татарстан : указ Президента Республики Татарстан от 22 декабря 2005 г. № УП-512 (в ред. от 20.08.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> О переименовании департамента кадровой политики Белгородской области и утверждении Положения, структуры и штатных расписаний департамента внутренней и кадровой политики Белгородской области : постановление правительства Белгородской области от 25 февраля 2013 г. № 63-пп (в ред. от 21.11.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Об утверждении Положения об Управлении государственной и муниципальной службы администрации губернатора Московской области : распоряжение губернатора Московской области от 26 октября 2015 г. № 340-РГ (в ред. от 17.10.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> О департаменте государственного управления Новгородской области : постановление правительства Новгородской области от 13 января 2016 г. № 7 (в ред. от 08.08.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Об утверждении Положения о Департаменте государственной гражданской службы, кадров и противодействия коррупции Орловской области : постановле-

6) Ведомство по управлению государственной гражданской службой Ростовской области<sup>20</sup>;

7) Управление кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области<sup>21</sup>;

8) Администрация Томской области (Департамент государственной гражданской службы администрации Томской области)<sup>22</sup>;

9) Управление государственной службы и кадров правительства Москвы<sup>23</sup>;

10) Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры<sup>24</sup>.

В оставшихся регионах полномочия органа по управлению гражданской службой до момента его создания переданы региональным исполнительным органам. Как правило, речь идет о структуре в рамках администрации главы субъекта РФ (например, Республика Башкортостан<sup>25</sup>, Пермский край<sup>26</sup>, Астраханская область<sup>27</sup> и т. д.), реже задачи и функции данного органа осуществляются правительством субъекта (Хабаровский

---

ние правительства Орловской области от 13 октября 2016 г. № 402. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> О Ведомстве по управлению государственной гражданской службой Ростовской области : областной закон Ростовской области от 9 декабря 2005 г. № 319-ЗС. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Вопросы управления кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области : постановление губернатора Саратовской области от 7 апреля 2005 г. № 105 (в ред. от 09.02.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> О государственной гражданской службе Томской области : закон Томской области от 9 декабря 2005 г. № 231-ОЗ (в ред. от 06.09.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Об утверждении Положения об Управлении государственной службы и кадров правительства Москвы : постановление правительства Москвы от 2 августа 2005 г. № 581-ПП. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Об определении уполномоченного государственного органа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по вопросам государственной гражданской службы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры : постановление губернатора ХМАО – Югры от 18 августа 2010 г. № 164 (в ред. от 21.03.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> О государственной гражданской службе Республики Башкортостан : указ Президента РБ от 28 января 2011 г. № УП-16 «О мерах по реализации статьи 19 Закона Республики Башкортостан». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> О государственной гражданской службе Пермского края : закон Пермского края от 7 декабря 2006 г. № 34-КЗ (в ред. от 02.12.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> О государственной гражданской службе Астраханской области : закон Астраханской области от 9 сентября 2005 г. № 48/2005-ОЗ (в ред. от 24.10.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

край<sup>28</sup>, Калининградская область<sup>29</sup>, Пензенская область<sup>30</sup> и т. д.). В некоторых регионах при главе субъекта создаются специализированные (преимущественно координационно-консультативные) структуры в форме советов<sup>31</sup>.

Таким образом, в ряде субъектов РФ уже функционируют структуры, осуществляющие деятельность по управлению гражданской службой. Принимая во внимание, что вопросы образования такого органа, объема его полномочий находятся в компетенции самого субъекта РФ, существует несколько видов таких органов: департамент, управление и ведомство.

Основы управления государственной службой на региональном уровне закрепляются в соответствующих актах законодательства субъекта Федерации о государственной службе. Статус органа управления государственной службой определяется

- региональным законом (например, в Томской области);
- актами высших должностных лиц либо органов исполнительной власти субъектов Федерации (в Республике Татарстан, Саратовской области и иных).

Общая сфера деятельности перечисленных выше органов не означает однообразия в выполнении функций и реализации полномочий. Однако чаще всего они сводятся к разработке единых требований к государственным служащим и системе государственной службы, осуществлению организационно-методического руководства и координации деятельности органов субъектов по вопросам государственной службы, организации комплектования государственной службы субъектов, подготовки и переподготовки служащих, выработке предложений по оплате труда государственных служащих.

Таким образом, можно констатировать, что сложившаяся система отнюдь не идеальная, и вопрос выбора наиболее приемлемой модели управления гражданской службой России сохраняет актуальность. В то время как в отдельных субъектах специализированные органы управления уже действуют, на федеральном уровне данная работа пока не завершена. В качестве одной из причин, препятствующих в течение последних 14 лет созданию такого органа на федеральном уровне, следует считать

<sup>28</sup> О государственной гражданской службе Хабаровского края : закон Хабаровского края от 29 июня 2005 г. № 280 (в ред. от 23.11.2016) с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> О мерах по выполнению правительством Калининградской области задач и функций государственного органа Калининградской области по управлению государственной службой : постановление правительства Калининградской области от 28 февраля 2014 г. № 97 (в ред. от 21.11.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> О государственной гражданской службе Пензенской области : закон Пензенской области от 9 марта 2005 г. № 751-ЗПО (в ред. от 26.08.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> Совет по вопросам государственной службы Красноярского края, Совет по вопросам государственной гражданской службы Вологодской области, Совет по вопросам гражданской службы Чукотского автономного округа и др.

отсутствие определенности по вопросу о его правовом статусе в системе государственной власти. К сожалению, в российском законодательстве данный вопрос не урегулирован.

С учетом накопленного российского опыта, а также международной практики может быть сформулировано несколько альтернативных моделей управления российской гражданской службой.

*Модель № 1* предусматривает выполнение функций органа управления гражданской службой министерством, так как функции специализированного органа управления по своему содержанию типичны для исполнительной власти. В зарубежных странах выбор министерства очень индивидуален: специализированное министерство государственного управления или гражданской службы, МВД, Минфин или любое иное министерство, компетенция которого была расширена за счет передачи функций по управлению гражданской службой.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» к компетенции федерального министерства государственной службы может быть отнесено осуществление

а) функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию;

б) координации и контроля деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Следует отметить, что система управления государственной службой должна не только обладать регулируемыми и координирующими функциями, но и выполнять контрольно-надзорные функции. Однако законодатель предусмотрел ограничение, указав, что такой орган не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. В том случае, если компетенция министерства не предусматривает исключений в результате принятия указа Президента, потребуется формирование находящихся в ведении министерства службы и агентства.

Так, по мнению Р. В. Гудаева<sup>32</sup>, в качестве оптимальной видится двухуровневое построение системы управления федеральной государственной гражданской службой: Министерство Российской Федерации по вопросам государственной службы и подведомственный ему контрольно-надзорный орган – Федеральная служба по надзору в сфере государственной службы Российской Федерации<sup>33</sup>. К полномочиям главного субъекта

<sup>32</sup> См.: Гудаев Р. В. Вневедомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

<sup>33</sup> См.: Барабашев А. Г., Прокофьев В. Н. Создание органа по управлению государственной службой как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sozdanie>

управления государственной службой предлагалось отнести нормативно-правовое, координационное, контрольное, научно-исследовательское, методическое и финансовое обеспечение деятельности государственного аппарата.

Данная модель далеко не так безупречна. Создание федерального государственного органа по управлению государственной службой на базе министерства, являющегося элементом исполнительной власти, может приводить к противоречиям с принципом разделения властей, так как министерство не сможет осуществлять управление в аппаратах других ветвей власти (Совета Федерации, Государственной Думы и аппаратами судов).

В настоящее время следует отметить тенденцию по расширению полномочий Министерства труда и социального развития в данной сфере. По оценке А. А. Демина в статье «Нужно ли в России министерство гражданской службы?»<sup>34</sup>, в августе 2016 г. Президент России внес определенность в отношении органа, который должен весть вопросами государственной службы. По мнению ученого, таким органом в результате изменения объема компетенции стало Министерство труда и социальной защиты РФ, хотя в силу ряда причин было бы разумнее создать специализированный орган регулирования государственной службой – Министерство гражданской службы.

Несмотря на расширение полномочий Министерства труда и социальной защиты РФ и назначение его ответственным исполнителем практически по всем мероприятиям по реализации основных направлений развития гражданской службы, сопоставление его компетенции с функциями органа управления государственной службой, закрепленными в законодательстве, пока не позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время уже действует специализированный орган управления государственной службой на федеральном уровне.

**Модель № 2** характеризуется приближенностью органа управления к правительственному аппарату.

Возможны несколько вариантов: создание в ведении Правительства федеральной службы или федерального агентства по управлению государственной службой РФ. Преимуществами федеральной службы является наличие функции по контролю и надзору в установленной сфере. Кроме издания индивидуальных правовых актов в рамках своей компетенции она может осуществлять нормативно-правовое регулирование в случаях, установленных указами Президента или постановлениями Правительства. В том случае, если специализированный орган управления создается в форме федерального агентства, то к его функциям, прежде всего, будет отнесено оказание государственных услуг, издание

organa-po-upravleniyu-gosudarstvennoy-sluzhboy-kak-instrumenta-unifikatsii-pravovogo-regulirovaniya-vidov-i-urovney (дата обращения: 30.04.2017).

<sup>34</sup> См.: Демин А. А. Нужно ли в России министерство гражданской службы? URL: <https://legal.report/author-16/sluzhebnoe-pravo> (дата обращения: 30.04.2017).

индивидуальных правовых актов, управление государственным имуществом и правоприменение. Функции контроля и надзора, а также нормативно-правового регулирования в сфере государственной службы могут осуществляться только в случаях, устанавливаемых постановлениями Правительства или указами Президента.

Привлекательность данного варианта обусловлена содержанием функций создаваемого органа, типичных для исполнительной власти, поскольку его деятельность относится не к законодательной и судебной власти, а лишь к обеспечению их деятельности. Вместе с тем, будучи «встроенным» в систему исполнительной власти, федеральный орган создает в ней определенные диспропорции, поскольку наделен полномочиями, делающими его главным над другими государственными органами (в том числе министерствами).

**Модель № 3** предусматривает создание независимой структуры по управлению гражданской службы (по образцу Счетной палаты).

Весомым аргументом в пользу такой модели выступает то, что федеральный орган, не будучи отнесенным к той или иной ветви власти, может осуществлять управление государственной службой в каждой из них. В то же время создание специализированного органа должно быть предусмотрено федеральным законом, а механизмы его формирования и назначения (или выбора) руководителя представляются достаточно громоздкими и во многом политизированными.

В своей структуре он может объединять подразделения, осуществляющие функции государственного управления как по общим вопросам государственной службы, так и по координации ее отдельных видов в рамках общей системы государственной службы.

**Модель № 4** заключается в создании органа управления, подотчетного главе государства, и реализуется преимущественно в государствах с сильной президентской властью.

В научной среде<sup>35</sup> часто высказывается мнение о том, что передача субъекта управления государственной службой под юрисдикцию Президента РФ, обеспечивающего «согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти», видится наиболее рациональной. В других странах уже стало практикой, что орган по управлению гражданской службой создается при той власти, которая реально доминирует в обществе. В связи с тем что действующую в России форму правления оценивают как полупрезидентскую, органом общей компетенции является Президент РФ. Ему как главе государства принадлежит решающая роль в управлении, координации развития и руководстве системой государственной службы в масштабах страны.

---

<sup>35</sup> См.: Никитина А. Ю. Моделирование системы управления государственной службой Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2009 ; Галиуллин Т. Т. Эффективность управления государственной службой Российской Федерации в условиях административной реформы : дис. ... канд. соц. наук. Уфа, 2010. С. 97 ; и др.

Здесь следует учитывать преимущества и недостатки нескольких возможных вариантов подчинения такого органа (при Президенте или в ведении Президента РФ). В случае создания органа *при* Президенте, существует такой весомый минус, как отсутствие распорядительных полномочий и права принятия нормативных правовых актов у всех органов при Президенте, функции которых сводятся к обеспечивающим и консультативным. Вместе с тем специализированный орган призван решать актуальные задачи по руководству институтом государственной службы. Следовательно, он должен быть наделен не совещательными или консультативными, а реальными властными полномочиями. В пользу создания федерального органа *в ведении* Президента РФ выступают следующие аргументы:

- Президент РФ согласно Конституции РФ обеспечивает координацию всех ветвей власти и всех видов государственной службы;
- в состав гражданских служащих помимо работников исполнительной власти входят еще служащие законодательных и судебных, а также других органов. Их подчинение Правительству РФ нелогично, в то время как подчинение Президенту оправданно<sup>36</sup>.

С другой стороны, Конституцией РФ четко определены круг полномочий и сферы непосредственной ответственности Президента, а следовательно, и подведомственные ему структуры, осуществляющие эти полномочия.

**Модель № 5** характеризуется отсутствием специализированного органа управления.

Данная модель действует в настоящее время в Российской Федерации. Таким образом, возникает вопрос, следует ли отказаться от создания федерального органа по управлению государственной службой. Это возвращает нас к сделанным ранее выводам о необходимости некоего ядра системы государственной службы. Несмотря на то что в переходный период система может существовать в отсутствие такого органа, ее стабильность, совершенствование и развитие во многом зависят от наличия специализированного органа, способного обеспечить централизованное и унифицированное управление.

Итак, вопрос формирования системы управления государственной гражданской службой не теряет актуальности и вновь поднимается в политических программах руководителей государства.

Создание органа управления, перечень его функций и задач рассмотрены на законодательном уровне. В то время как в отдельных регионах уже есть примеры организации таких органов, на федеральном уровне процесс его формирования пока не завершен и фактически в настоящее время функции данного органа выполняют несколько структур.

<sup>36</sup> См.: Барбашев А. Г., Прокофьев В. Н. Создание органа по управлению государственной службой как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2.

Одной из проблем является отсутствие в законе определенности по вопросу об институционально-правовом статусе такого органа.

Таким образом, в статье сформулированы пять возможных моделей федерального органа управления гражданской службой. Каждая из них имеет свои преимущества и недостатки. Следует отметить тенденции по расширению компетенции Министерства труда и социальной защиты. Требуются дальнейшие преобразования, направленные на создание федерального органа управления государственной службой Российской Федерации.

*Российский университет дружбы на-  
родов*

*Ловачева Н. Н., аспирант кафед-  
ры административного и финансового  
права*

*E-mail: hedwig88@mail.ru*

*Peoples' Friendship University of Russia  
Lovacheva N. N., Post-graduate Student  
of the Administrative and Financial Law  
Department*

*E-mail: hedwig88@mail.ru*

# АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

---

УДК 347.98

## ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ АРБИТРАЖНЫХ СУДОВ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

И. В. Панова

*Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»*

И. А. Ивлиева

*Астраханский государственный технический университет*

Поступила в редакцию 10 января 2019 г.

**Аннотация:** *рассматривается вопрос о значении подведомственности в деятельности судов арбитражной системы при разрешении дел, касающихся привлечения к административной ответственности. Актуальность рассматриваемой темы заключается в том, что от правильного определения подведомственности рассматриваемого дела органами административной юрисдикции зависит дальнейшее его процессуальное движение. Целью работы является выявление основных проблем, связанных с подведомственностью арбитражных судов в сфере производства по административным делам, через призму судебных решений и постановлений. Проанализирована судебная практика, а также изучено мнение авторитетных научных деятелей в данной сфере. Сделаны основные выводы и предложения по совершенствованию нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы подведомственности судов арбитражной системы по рассмотрению дел об административной ответственности.*

**Ключевые слова:** *административное судопроизводство, арбитражные суды, административное дело, административная ответственность, подведомственность, судебная практика, судья.*

**Abstract:** *analyzing the materials of judicial practice, the author considers the importance of jurisdiction in the activities of the courts of the arbitration system in resolving cases related to administrative prosecution. The relevance of the topic is that the correct definition of jurisdiction of the case by the bodies of administrative jurisdiction depends on its further procedural movement. The aim of the work is to identify the main problems related to the jurisdiction of arbitration courts in the field of administrative proceedings, through the prism of judicial decisions and rulings. In order to achieve this goal, judicial practice was analyzed, as well as the opinion of authoritative scientists in this field was studied. At the end of the study, the main conclusions and offers on perfection of normative-legal acts regulating the jurisdiction of courts of the arbitration system to review cases of administrative responsibility.*

**Key words:** *administrative proceedings, arbitration courts, administrative case, administrative liability, jurisdiction, judicial practice, the judge.*

Подведомственность представляет собой необходимую (неотъемлемую) часть компетенции, посредством которой связываются две стороны правоотношений: та, которая решает, и та, которая является зависимой. Она призвана определить те объекты, на которые распространяется власть субъектов, которые наделены властными полномочиями. Подведомственность обладает рядом признаков, характеризующих правонарушение, а в определенных случаях и лицо, его совершившее, исходя из которых рассмотрение и разрешение возникшего в связи с этим спора должно быть осуществлено определенным судом.

Вопрос разграничения подведомственности дел между различными ветвями судебной власти является одним из ключевых процессуальных вопросов. От того, насколько четко указанный вопрос урегулирован в нормативно-правовых актах, во многом зависит эффективность деятельности арбитражной судебной системы в целом и, следовательно, доступность и своевременность правосудия.

В историческом смысле под термином «подведомственность», понималось «подвести дело под ведомство»<sup>1</sup>. Между тем среди практиков, которые занимаются практической деятельностью, утвердилось мнение, что термин «подведомственность» и «компетенция» тождественны.

Что касается научных исследований данного понятия, то единственно правильного определения понятию подведомственности не существует. Общепризнанного определения исследуемой правовой категории не имеется. Определения же подведомственности можно подразделить по следующим пяти группам.

Во-первых, под подведомственностью можно понимать предметную компетенцию правоприменительного органа по рассмотрению и разрешению споров о праве и других правовых вопросов<sup>2</sup>. Данное мнение разделяют А. Ф. Козлов и К. И. Комиссаров<sup>3</sup>. И. Г. Побирченко отмечает, что под подведомственностью необходимо понимать юрисдикцию государственного органа и органа общественности по рассмотрению и разрешению конфликтов<sup>4</sup>. В юридической литературе были представлены и следующие мнения авторов относительно термина «подведомственность»:

– под подведомственностью можно понимать круг дел (споров о праве и иных правовых вопросов), разрешение которых законодательно определено к компетенции определенных юрисдикционных органов<sup>5</sup>;

<sup>1</sup> См.: *Викунт М. А., Зайцев И. М.* Гражданский процесс России : учебник. М., 1999. С. 126.

<sup>2</sup> См.: *Козлов А. Ф.* Суд первой инстанции как субъект советского гражданского процессуального права. Томск, 1983. С. 55.

<sup>3</sup> См.: *Комиссаров К. И.* Полномочия суда второй инстанции в гражданском процессе. М., 1961. С. 66.

<sup>4</sup> См.: *Побирченко И. Г.* Подведомственность хозяйственных споров. Киев, 1969. С. 9.

<sup>5</sup> См.: *Клейнман А. Ф.* Советский гражданский процесс. М., 1954. С. 137 ; *Дружков П. С.* Судебная подведомственность споров о праве и иных правовых вопросов, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства : дис. ...

– под подведомственностью понимается нуждаемость в государственном властном разрешении споров о праве и других материальных правовых требований к ведению различных юрисдикционных органов<sup>6</sup>;

– под подведомственностью понимаются свойства дел, в силу которых их рассмотрение и разрешение относится законами к ведению определенного юрисдикционного органа<sup>7</sup>.

Однако думается, что наиболее близко и содержательно к определению термина «подведомственность» подходит И. Л. Бурова, которая относит подведомственность к механизму разграничения предметной компетенции различных систем юрисдикционных органов, при этом определение относимости дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, к компетенции системы арбитражных судов РФ осуществляется посредством института подведомственности дел арбитражным судам<sup>8</sup>.

Основная сложность в определении подведомственности дела на практике заключается в необходимости разграничения подведомственности арбитражных судов и гражданской процессуальной подведомственности судов общей юрисдикции<sup>9</sup>.

Критерий подведомственности дела арбитражному суду: возникший спор (правовой вопрос) носит экономический, в том числе предпринимательский, характер. Иными словами, спорное материальное правоотношение возникло в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности. В качестве основного (в частности, при разграничении подведомственности между общими и арбитражными судами) этот критерий рассматривается и в судебной практике<sup>10</sup>.

канд. юрид. наук. Свердловск, 1966. С. 13 ; *Фалькович М. С.* Предъявление иска в государственный арбитраж. М., 1971. С. 17.

<sup>6</sup> См.: *Осинов Ю. К.* Подведомственность юридических дел : дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1974. С. 43 ; *Гражданский процесс : учебник / под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота.* М., 1998. С. 117 ; *Чудиновских К. А.* Подведомственность в системе гражданского и арбитражного процессуального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 11.

<sup>7</sup> См.: *Иванов О. В.* Подведомственность гражданских дел суду и некоторые вопросы теории гражданского процесса // *Роль права в решении задач экономического развития в условиях развития социализма.* Иркутск, 1972. Вып. 4. С. 75 ; *Елисейкин П. Ф.* Защита субъективных прав и интересов и компетенция суда в советском гражданском процессе // *Ученые записки Дальневосточного университета.* Вопросы государства и права. Владивосток, 1969. С. 74.

<sup>8</sup> См.: *Бурова И. Л.* Подведомственность дел арбитражным судам. Владивосток, 2008. С. 108.

<sup>9</sup> См.: *Панова И. В.* Административная юстиция. М., 2018. С. 80.

<sup>10</sup> Между тем, по мнению, например, В. В. Яркова, данный критерий использовался и в АПК РФ 1995 г. АПК 2002 г. не дает понятие экономического или предпринимательского спора, равно как и экономической деятельности, так как это дается во многих федеральных законах последних лет (например, в НК РФ), где в первых статьях прямо приводится перечень понятий, используемых в целях того или иного федерального закона. Отсутствие таких понятий затрудняет определение подведомственности, поскольку любая деятельность субъектов граждан-

Казалось бы, в законе изложено всё четко и понятно.

К подведомственности арбитражного суда относятся дела об административных правонарушениях, процесс рассмотрения по которым регламентируется главой 25 АПК РФ<sup>11</sup>. Дела, касающиеся административных правонарушений, разделены на две группы: дела о привлечении к административной ответственности и дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности виновных лиц. При этом дела об административных правонарушениях закреплены законом за подведомственностью арбитражных судов в том случае, если на основании федерального закона их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Согласно разъяснению п. 9 постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2<sup>12</sup>, подведомственность арбитражному суду дела о привлечении к административной ответственности определена абзацем третьим ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ<sup>13</sup>. Пленум ВАС РФ призвал судей арбитражных судов обратить особое внимание на то обстоятельство, что в силу указанной нормы дела по составам правонарушений, которые предусмотрены перечисленными в ней статьями КоАП РФ, подведомственны арбитражным судам только в тех случаях, когда соответствующие правонарушения совершены юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями. При этом необходимо отметить, что дела, указанные в абзаце 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, подведомственны арбитражным судам и в том случае, когда на основании ст. 28.7 КоАП РФ по ним производится административное расследование.

Вопросы о проведении административных расследований решаются при возбуждении дел должностными лицами, которые уполномочены в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях, а также прокурорами (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ). Состав должностных лиц, которые уполномочены проводить административное расследование, в силу ч. 4 ст. 28.7 КоАП РФ исчерпывающий. При этом необходимо учитывать, что административные расследования допускаются только при выявлении административного правонарушения в отраслях законодательства, которые перечислены в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ.

---

ского оборота имеет экономическую основу (см.: Арбитражный процесс : учебник / под ред. В. В. Яркова. М., 2003. С. 79).

<sup>11</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012 ; Рос. газета (спец. вып.). 2017. № 297.

<sup>12</sup> О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 (в ред. от 10.11.2011) // Вестник ВАС РФ. 2003. № 3 ; 2012. № 1.

<sup>13</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 ; Рос. газета. 2018. № 1.

Материалы практики Арбитражного суда Астраханской области наглядно показывают, что применение правил подведомственности дел об административных правонарушениях вызывают затруднения в деятельности органов административной юрисдикции.

В основном затруднения возникают из-за неправильного определения подведомственности дел по объективному составу административного правонарушения или статуса субъекта, привлекаемого к административной ответственности. В связи с этим проанализируем конкретные судебные дела.

Решением Арбитражного суда Астраханской области было прекращено производство дела об административном правонарушении в отношении Л. И. Зюбановой. Основанием прекращения производства по делу послужило нарушение требований закона о подведомственности. Суть дела в следующем.

Как следует из заявления по делу и других материалов дела, должностным лицом ОИАЗ УМВД России по городу Астрахань установлен факт реализации спиртосодержащей продукции крепостью 95 % – лосьона «Стоп-Септ» в помещении магазина «Продукты», в котором осуществляет деятельность предприниматель Л. И. Зюбанова, с нарушением запрета на такую розничную торговлю спиртосодержащей непищевой продукцией, установленного постановлением Главного государственного санитарного врача от 12 октября 2017 г. № 130 «О приостановлении розничной торговли спиртосодержащей непищевой продукцией, спиртосодержащими пищевыми добавками и ароматизаторами»<sup>14</sup>. Указанные обстоятельства зафиксированы в протоколе осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов.

Выявленные в ходе осмотра нарушения послужили поводом для возбуждения в отношении предпринимателя Зюбановой Людмилы Ивановны дела об административном правонарушении, о чем уполномоченным должностным лицом органа внутренних дел составлен соответствующий протокол об административном правонарушении. В связи с данными обстоятельствами административный орган обратился в Арбитражный суд Астраханской области с заявлением о привлечении индивидуального предпринимателя Зюбановой Людмилы Ивановны к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.17.1 КоАП РФ.

Суд исследовал вопрос о подведомственности спора арбитражному суду и пришел к выводу о том, что дело, возбужденное по указанному заявлению, не подлежит рассмотрению в арбитражном суде, а производство по настоящему делу подлежит прекращению, исходя из следующего.

На основании ч. 2 ст. 14.17.1 КоАП РФ в случае незаконной розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальными предпринимателями), либо сельскохозяйственными товаропроизводителями (индивидуальными предпринимателями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами), признаваемыми таковыми в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»<sup>15</sup> (за исключением розничной продажи товаров, относящихся к пив-

<sup>14</sup> Рос. газета. 2017. № 240.

<sup>15</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27 ; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 8.

ным напиткам, сидра, пуаре, медовухе), осуществляемой индивидуальными предпринимателями, либо при розничной продаже произведенного сельскохозяйственными товаропроизводителями вина, игристого вина (шампанского), если данные действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет привлечение к административной ответственности в виде наложения административного штрафа в размере от 100 до 200 тысяч рублей с конфискацией алкогольного и спиртосодержащего товара. К объективной стороне административного правонарушения, содержащегося в ч. 2 ст. 14.17.1 КоАП РФ, относится незаконная розничная продажа алкогольного и спиртосодержащего пищевого товара. С учетом вышеуказанного для определения наличия в действии лица объективной стороны (события) вмененного правонарушения административные органы должны доказать факты реализации именно пищевого алкогольного и спиртосодержащего товара, представив соответствующее доказательство.

На основании п. 5 ст. 2 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»<sup>16</sup> спиртосодержащий непищевой товар – непищевой товар (в том числе денатурированный спиртосодержащий товар, спиртосодержащий парфюмерно-косметический товар, любые растворы, эмульсия, суспензия), которые произведены с использованием этилового спирта, иной спиртосодержащей составляющей или спиртосодержащего отхода производства этилового спирта, с концентрацией по содержанию этилового спирта более 0,5 процента объема продукции. Как следует из материалов дела, административным органом Зюбановой Л. И. вменяется в вину факт реализации спиртосодержащей непищевой продукции – лосьона «Стоп-Септ» в помещении магазина «Продукты».

Соответственно, административный орган неверно квалифицировал вменяемое Зюбановой Л. И. правонарушение. Указанное выше правонарушение подлежит квалификации по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ – нарушение особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 14.17.1 КоАП РФ.

Руководствуясь п. 3 ст. 29 АПК РФ арбитражный суд рассматривает в порядке административного судопроизводства экономические споры и иные дела, которые возникают из административных правоотношений и иных публичных правоотношений и связаны с осуществлением организацией и гражданином предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе об административных правонарушениях, в случае, если федеральными законами их рассмотрение относится к компетенции арбитражных судов. Частью 3 ст. 23.1 КоАП РФ подведомственность арбитражного суда распространяется на дела об административных правонарушениях, которые предусмотрены ст. 6.33, 7.24, ч. 2 и 3 ст. 9.4, ст. 9.5, 9.5.1, 13.33, 14.1, 14.10, 14.11, 14.14, ч. 1 и 2 ст. 14.16, ст. 14.17, ч. 2 ст. 14.17.1, ст. 14.18, 14.23, 14.27, 14.36, 14.37, ч. 2 ст. 14.38, ст. 14.43–14.50, ч. 1 ст. 15.10, ч. 2 и 2.1 ст. 17.14, ч. 6 и 15 ст. 19.5, ст. 19.33 КоАП РФ, совершенных юридическим лицом, а также индивидуальным предпринимателем. Кроме того, судьями арбитражных судов рассматриваются дела об административных пра-

---

<sup>16</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553 ; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 17.

вонарушениях, указанных в ч. 2 ст. 14.9, ст. 14.9.1, 14.12, ч. 1–4.1, 5.1–8 ст. 14.13, ст. 14.31, 14.31.2, 14.32, 14.33, ч. 2 и 3 ст. 14.57, 14.61 КоАП РФ. Данный перечень – исчерпывающий. Таким образом, законодательно вопрос о привлечении к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ не отнесен к компетенции арбитражных судов<sup>17</sup>.

Однако не только неправильная квалификация административного правонарушения согласно КоАП РФ является основанием для нарушения принципа подведомственности, но частым со стороны лиц, привлеченных к административной ответственности, являются случаи нарушения подведомственности при обжаловании действий органов административной юрисдикции. Красноречивым примером тому будет пример конкретного судебного дела.

Постановлением Отдела государственной инспекции безопасности дорожного движения ОМВД России по Володарскому району от 26 октября 2017 г. индивидуальный предприниматель Иришев Тахир Кабдулович привлечен к административной ответственности по ч. 3 ст. 12.31.1 КоАП РФ и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 30 тыс. рублей. На основании ч. 3 ст. 12.31.1 КоАП РФ при осуществлении перевозки пассажиров и багажа, груза городским наземным электрическим транспортом, автомобильным транспортом с нарушением требования о проведении предрейсового контроля, касающегося технического состояния транспортного средства, виновное лицо будет привлечено к административной ответственности в виде наложения административного штрафа в размере 30 тыс. рублей.

Не согласившись с административным наказанием, Иришев Т. Р. обратился в Арбитражный суд Астраханской области с целью обжалования действий ОГИБДД. Исследовав материалы дела, суд пришел к выводу о нарушении со стороны Иришева Т. Р. правила подведомственности спора и указал следующее.

Часть 3 ст. 30.1 КоАП РФ указывает на то, что постановления по делам об административных правонарушениях, связанных с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности юридическими лицами или лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуются в арбитражных судах в соответствии с арбитражно-процессуальными требованиями законодательства. На основании п. 1 ст. 27 АПК РФ арбитражным судам подведомственны дела, касающиеся экономических споров и других дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельностью.

Согласно ч. 2 ст. 207 АПК РФ производство по делу об оспаривании решения административного органа возбуждается на основании заявления юридического лица и индивидуального предпринимателя, привлеченного к административной ответственности в связи с занятием предпринимательской и иной экономической деятельностью, об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности. Исходя из вышеприведенной правовой нормы, арбитражным судам подведомственна жалоба на то постановление по делу об административном правонарушении, которое допущено юридическим

<sup>17</sup> Определение Арбитражного суда Астраханской области от 7 февраля 2018 г. по делу А06-9792/2017// Архив Арбитражного суда Астраханской области.

лицом и предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской и иной экономической деятельности.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в определении от 11 июля 2006 г. № 262-О<sup>18</sup>, ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ не определяет возможность по рассмотрению арбитражными судами дел, касающихся оспаривания решений административных органов о привлечении юридических лиц или лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к административной ответственности, если совершенные этими лицами административные правонарушения не связаны с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности. На основании п. 33 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>19</sup> жалоба юридического лица на постановление о привлечении к административной ответственности, учитывая положения, закрепленные в ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ и п. 3 ч. 1 ст. 29 АПК РФ, подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции, если юридические лица или индивидуальные предприниматели привлечены к административной ответственности не в связи с производством данными лицами предпринимательской и иной экономической деятельности. Например, когда объективную сторону совершенных ими административных правонарушений составляют действия (бездействие), направленные на нарушение или невыполнение правовых норм действующих нормативно-правовых актов в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды и природопользования, касающихся обеспечения безопасности дорожного движения, пожарных требований, законодательства об охране труда.

Учитывая вышеизложенное, а также то, что индивидуальный предприниматель Иришев Тахир Кабдулович был привлечен к административной ответственности за нарушение требований обеспечения безопасности перевозки пассажиров автомобильным транспортом, а именно: осуществлял перевозку пассажиров автомобильным транспортом, не выполнив обязанности пройти предрейсовый медицинский осмотр, чем нарушил ст. 20 Федерального закона № 196 от 10 декабря 1995 г.<sup>20</sup>, можно сделать вывод о том, что в рассматриваемом случае объективная сторона вмененного правонарушения выражается в действиях (бездействии), направленных на невыполнение норм действующего законодательства в сфере безопасности дорожного движения. Следовательно, характер спора не свидетельствует о его экономической основе. Предприниматель привлечен к административной ответственности не как субъект предпринимательской деятельности и не в связи с осуществлением предпринимательской деятельности<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Арбитражного суда Томской области о проверке конституционности части 3 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. № 262-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 6.

<sup>19</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; 2014. № 2.

<sup>20</sup> О безопасности дорожного движения : федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 26.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873 ; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4753.

<sup>21</sup> Определение Арбитражного суда Астраханской области от 27 декабря 2017 г. по делу А06-8779/2017 // Архив Арбитражного суда Астраханской области.

В судебной практике Арбитражного суда Астраханской области встречаются дела о привлечении к административной ответственности должностных лиц коммерческих организаций. Органы административной юстиции при подаче заявления в арбитражный суд по данной категории дел часто не учитывают тот факт, что привлекают к ответственности именно должностное лицо организации, а не организацию в целом. Между тем при подаче заявления о привлечении к административной ответственности должностного лица организации, органам административной юрисдикции необходимо учитывать следующее.

Как отмечает А. Б. Панов<sup>22</sup>, существенной особенностью должностного лица является то, что оно несет административную ответственность не только за собственные действия (бездействие), которые связаны с неисполнением либо ненадлежащим исполнением им своих должностных обязанностей, но и за поведение своих подчиненных, нарушающих установленные нормативные правила.

Под должностным лицом согласно КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функцию представителя власти, т. е. наделенное в установленном нормативными актами порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, которые не находятся от него в служебной зависимости, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Совершившие административное правонарушение в связи с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций руководитель, а также лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностное лицо, если нормативно-правовым актом не установлено иное.

Как должностное лицо несет ответственность и индивидуальный предприниматель, а также руководитель и служащий юридического лица (организации) независимо от формы собственности, совершившие административное правонарушение, в связи с выполнением управленческой функции.

Так, Арбитражным судом Астраханской области было отказано в принятии к рассмотрению дела о привлечении к административной ответственности генерального директора коммерческой организации на основании следующих фактов.

Из содержания заявления по делу следует, что протокол об административном правонарушении составлен в отношении генерального директора ООО ПКР «РОСТ-А» Славина Евгения Леонидовича по ст. 14.37 КоАП РФ (установка и (или) эксплуатация рекламной конструкции без предусмотренного законода-

<sup>22</sup> См.: Панов А. Б. Административная ответственность юридических лиц. М., 2014. С. 18–19.

тельством разрешения на ее установку и эксплуатацию, а равно установка и (или) эксплуатация рекламной конструкции с нарушением требований технического регламента, за исключением предусмотренных случаев).

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 127.1 АПК РФ судья отказывает в принятии заявления, если заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в арбитражном суде. Поскольку арбитражному суду не подведомственны споры, возникающие из трудовых правоотношений, суд применительно к п. 1 ч. 1 ст. 127.1 АПК РФ отказал в принятии заявления к рассмотрению<sup>23</sup>.

Итак, рассмотренная судебная практика позволяет сделать вывод, что наиболее типичными ошибками со стороны участников административного процесса о вопросе подведомственности дела арбитражному суду являются следующие:

1. Неправильная квалификация должностным лицом, вынесшим протокол об административном правонарушении, состава правонарушения. Логичным последствием данного обстоятельства является переквалификация судьей правонарушения с одной статьи КоАП РФ на другую, что может повлечь изменение подведомственности дела.

2. Правильная квалификация должностным лицом, вынесшим протокол об административном правонарушении, состава правонарушения. Однако при определении подведомственности допущена ошибка и дело направлено на рассмотрение в суд, к подведомственности которого рассмотрение данной категории дел не относится.

Закономерным последствием вышеуказанных нарушений будет применение судьей ст. 129 АПК РФ, согласно которой он обязан вынести определение о возвращении заявления о привлечении к административной ответственности лицу, которое вынесло соответствующий протокол за совершение правонарушения, рассмотрение которого не отнесено ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ к подведомственности арбитражного суда. В случае, когда судья только на стадии рассмотрения выяснит, что дело неподведомственно рассмотрению в арбитражном суде, он выносит определение о прекращении производства по делу и возвращении протокола об административном правонарушении и прилагаемых к нему документов заявителю<sup>24</sup>.

Однако на практике могут возникнуть и совсем абсурдные ситуации, связанные с определением подведомственности.

---

<sup>23</sup> Определение Арбитражного суда Астраханской области от 13 февраля 2018 г. по делу А06-1048/2018 // Архив Арбитражного суда Астраханской области.

<sup>24</sup> В соответствии с п. 3 ч. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 19.12.2013 № 40, если при подготовке дела к рассмотрению судьей будет установлено, что рассмотрение данного дела не относится к его компетенции, он должен вынести определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов на рассмотрение по подведомственности на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 2).

В связи с этим интересную судебную практику приводит О. А. Самойленко<sup>25</sup>.

Одним из примеров, касающихся перенаправления дел из судов общей юрисдикции в суды арбитражной системы и обратно, в связи с отсутствием в АПК РФ норм, которые позволили бы принять их к производству, является судебное дело, отраженное в определении Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 336-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московского областного суда о проверке конституционности части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>26</sup>. Текст указанного определения освещает проблему неоднократной пересылки дела из суда одной ветви судебной системы в другую и обратно до тех пор, пока, согласно требованию административного законодательства, не закончится срок привлечения правонарушителя к административной ответственности. В определении отмечается, что дело об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена ст. 6.14 КоАП РФ «Производство либо оборот этилового спирта, алкогольной или спиртосодержащей продукции, не соответствующих требованиям государственных стандартов, санитарным правилам и гигиеническим нормативам», сначала было в производстве у судьи Московского областного суда. Указанное дело возбудили в отношении Ю. А. Скотникова, который на тот момент был индивидуальным предпринимателем, определением от 11 апреля 2006 г. № 412, принятым территориальным отделом управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) по Московской области в городе Рошаль, Воскресенском, Егорьевском, Шатурском районах Московской области, которым, после проведения административного расследования 24 апреля 2006 г. был составлен соответствующий протокол об административном правонарушении, направленный вместе с материалами дела в Шатурский городской суд Московской области. Судьей этого суда на основании положений ст. 23.1 КоАП РФ был сделан вывод, что дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.14 КоАП РФ в отношении индивидуального предпринимателя, рассматривается судьей арбитражного суда, и на основании ст. 23.1 и 29.4 КоАП РФ направил административный протокол и остальной материал по делу согласно подведомственности в Арбитражный суд Московской области (определение от 10 мая 2006 г.), которым 5 июня 2006 г. протокол с материалами был возвращен в Шатурский городской суд Московской области на том основании, что ни в ГПК РФ<sup>27</sup>, ни в АПК РФ не предусмотрено право суда общей юрисдикции направлять материал об административных правонарушениях по подведомственности в арбитражный суд. Посредством письменного обращения судьи Шатурского городского суда Москов-

<sup>25</sup> См.: Самойленко О. А. Коллизии процессуальных норм, регулирующих подведомственность судам дел об административных правонарушениях // Молодой ученый. 2013. № 5. С. 547–549. URL: <https://moluch.ru/archive/52/6868/> (дата обращения: 22.02.2018).

<sup>26</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532 ; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

ской области от 26 июня 2006 г. материал с протоколом был повторно направлен в Арбитражный суд Московской области согласно подведомственности, однако письмом заместителя председателя Арбитражного суда Московской области от 11 июля 2006 г. материал дела был снова возвращен в Шатурский городской суд Московской области.

Постановлением судьи Шатурского городского суда Московской области от 25 июля 2006 г. производство по делу на основании ст. 29.4, 24.5 и 4.5 КоАП РФ было прекращено в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности<sup>28</sup>.

Между тем до сих пор ст. 29 АПК РФ не дает ответа на вопрос, как должен действовать судья, если дело на рассмотрение поступило к нему из суда общей юрисдикции? Будет ли данное дело считаться поданным в арбитражный суд согласно требованиям норм АПК РФ?

Напомним, что в соответствии со ст. 202 и 203 АПК РФ дело о привлечении юридического лица и индивидуального предпринимателя к административной ответственности, в связи с предпринимательской и иной экономической деятельностью, осуществляемой ими, отнесенное федеральными законами к подведомственности арбитражного суда, рассматривается согласно общим правилам искового производства (ст. 125 АПК РФ), с отличиями, которые установлены АПК РФ или федеральным законом об административных правонарушениях.

Производство по делу о привлечении лица к административной ответственности должно быть возбуждено на основании заявления органа и должностного лица, уполномоченного в соответствии с федеральными законами составить протокол об административном правонарушении и обратившегося с требованием о привлечении к административной ответственности лица, осуществляющего предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

Заявления о привлечении к административной ответственности подаются в арбитражные суды по месту нахождения или месту жительства лиц, в отношении которых составлены протоколы об административных правонарушениях. В случае, если лица, в отношении которых составлены протоколы об административных правонарушениях, привлекаются за административные правонарушения, совершенные вне мест их нахождения или мест их жительства, указанные заявления могут быть поданы в арбитражные суды по месту совершения административных правонарушений.

Следовательно, судья арбитражного суда, установив, что дело должно быть рассмотрено судом общей юрисдикции, не вправе передать его согласно подведомственности, так как в АПК РФ, а также в КоАП РФ от-

---

<sup>28</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московского областного суда о проверке конституционности части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 336-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сутствует норма, позволяющая ему осуществить данное процессуальное действие.

В АПК РФ не предусмотрена обязанность арбитражных судов, в случае вынесения определений, касающихся прекращения производств по делам об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях, направлять заявления на рассмотрение по подведомственности (определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2014 г. № 261-О)<sup>29</sup>.

Между тем КоАП РФ содержит ст. 30.2, в которой указывается, что жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях подаются судьям, в органы, должностным лицам, которыми вынесены постановления по делам и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалоб направить их со всем материалом по делу в соответствующие суды, вышестоящие органы, вышестоящим должностным лицам.

Исходя из вышеуказанной нормы можно сделать вывод, что если, например, в отношении лица арбитражным судом было вынесено решение о привлечении к административной ответственности, с нарушением принципа подведомственности разрешения административных дел, то ему необходимо подать жалобу на постановление о привлечении к ответственности в арбитражный суд, а уже арбитражный суд должен в течение трех суток направить его для рассмотрения в соответствующий суд, по существу в суд общей юрисдикции. Однако судебная практика находится на противоположной позиции.

Процессуальная процедура по передаче дел в суды общей юрисдикции по подведомственности нормами АПК РФ не предусмотрена. В связи с этим ч. 4 ст. 30.2 КоАП РФ в данном обстоятельстве неприменима (постановление Арбитражного суда Московского округа от 23 июня 2015 г. по делу № А41-81801/14)<sup>30</sup>.

Учитывая вышесказанное, в случаях прекращения арбитражными судами производств об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях, по причине неподведомственности дел арбитражным судам, перенаправлять на основании ч. 4 ст. 30.2 КоАП РФ жалобы на рассмотрение по подведомственности в суды общей юрисдикции арбитражные суды не обязаны, так как возможность передачи из арбитражных судов в суды общей юрисдикции по подведомственности дел, касающихся оспаривания решений административных органов о привлечении к административной ответственности в АПК РФ не предусмотрено (постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от

<sup>29</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мешалкина Сергея Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2014 г. № 261-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24 февраля 2015 г. по делу № А79-6887/2014<sup>31</sup>, постановление ФАС Поволжского округа от 3 июля 2014 г. по делу № А65-41/2014<sup>32</sup>, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 февраля 2015 г. по делу № А52-3390/2014<sup>33</sup>).

В связи с этим представляется интересным тот факт, что суд общей юрисдикции имеет нормативно закрепленную возможность по самостоятельной передаче дела по подведомственности его рассмотрения в арбитражный суд. Так в п. 5 ст. 29.4 КАС РФ<sup>34</sup> указывается, что при подготовке дел об административных правонарушениях к рассмотрению подлежат вопросы, касающиеся передачи протоколов об административных правонарушениях и другого материала на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дел не относится к компетенции судей, органов, должностных лиц, к которым протоколы об административных правонарушениях и другой материал дел поступили на рассмотрение, либо вынесены определения об отводе судей, состава коллегиального органа, должностных лиц.

Если сравнить вышеприведенную ст. 30.2 КоАП РФ и п. 5 ст. 29.4 КАС РФ, то не трудно заметить их сходство. Однако, руководствуясь проанализированной судебной практикой<sup>35</sup>, можно говорить о невозможности

<sup>31</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> Там же.

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

<sup>35</sup> К административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику. По смыслу ч. 4 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 ГК РФ), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ. Например, не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда. Не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном Кодексом, экономические споры и другие дела, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и отнесены законом к компетенции арбитражных судов (§ 1 главы 4 АПК РФ ; О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление

передачи дела на рассмотрение согласно подведомственности не только от арбитражного суда в суд общей юрисдикции, но и наоборот. Думается, что данное обстоятельство блокирует принцип доступности правосудия.

Исследователи проблемы доступности правосудия, отмечая ее комплексный характер, выделяют организационный, судоустройственный, судопроизводственный и некоторые другие аспекты<sup>36</sup>.

Ввиду всех изложенных выше соображений, на наш взгляд, решение проблемы подведомственности следует искать не посредством объединения судов или процессуальных кодексов<sup>37</sup>, а путем оптимизации и унификации процессуальной формы. В одной из своих работ Г. А. Жилин об этом написал: «Доступное правосудие по своей сущности предполагает необходимость наличия таких нормативных моделей судопроизводства и соответствующей им судебной практики, которые смогли бы обеспечить действительную возможность для всех заинтересованных лиц воспользоваться механизмами судебной защиты нарушенного или неправомерно оспариваемого права. Традиционно подобная возможность связана, прежде всего, с таким устройством судопроизводства, которые предусматривают свободный доступ к судам»<sup>38</sup>.

Обобщив проанализированные материалы судебной практики, а также основные проблемные вопросы, связанные с подведомственностью дел об административной ответственности арбитражным судам, необходимо сделать следующие выводы и предложения.

1. Наиболее типичными ошибками в сфере нарушения правила подведомственности со стороны органов административной юрисдикции, осуществляющих привлечение к административной ответственности лиц, нарушивших требования нормативно-правовых актов, является неправильная квалификация должностным лицом, вынесшим протокол об административном правонарушении, состава правонарушения, а также подача заявления о привлечении лица к административной ответственности в суд, компетенция которого не позволяет рассматривать дела данной категории.

2. Последствием нарушения правила подведомственности со стороны должностных лиц, привлекающих лицо к административной ответственности, является прекращение производства по делу и возвращение материала заявителю. При таких обстоятельствах должностные лица вынуждены перенаправлять дело на рассмотрение в суд общей юрисдикции, на

Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11).

<sup>36</sup> См.: Пономаренко В. А. О процессуальных последствиях нарушений компетенции судов общей и арбитражной юрисдикции // Закон. 2013. № 3. С. 108–109.

<sup>37</sup> См.: Попова Ю. А. Интеграция судопроизводственных отраслей современного права России (цивилистический аспект) // Гражданское судопроизводство в изменяющейся России : сб. статей / под ред. О. В. Исаенковой. Саратов, 2007. С. 20–22.

<sup>38</sup> Жилин Г. А. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ (постатейный). 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 139.

что тратится не только время, но и государственные средства. А в случаях с обжалованием решений арбитражных судов, нарушающих принцип подведомственности рассмотрения дела, сроки его перенаправления и рассмотрения значительно увеличиваются. Между тем течение срока привлечения правонарушителя к административной ответственности не приостанавливается.

В связи с вышеизложенным можно сделать следующие предложения:

1. Дополнить АПК РФ нормой, которая позволила бы судье, в случае нарушения заявителем правила подведомственности, передать его на рассмотрение в суд общей юрисдикции по собственной инициативе.

2. Одновременно с этим, в целях недопущения спорных ситуаций между судебными органами, внести соответствующие изменения и в КАС РФ<sup>39</sup>.

3. В целях исключения спорных вопросов, связанных с понятием «подведомственность», необходимо заменить его во всех нормативно-правовых актах, регулирующих судебное производство, на понятие «подсудность».

---

<sup>39</sup> Между тем в связи с последней инициативой Верховного Суда РФ все вопросы, связанные с термином «подведомственность», могут вообще потерять свою актуальность. Дело в том, что Верховный суд РФ внес уточнения в Гражданский кодекс РФ и другие законы поправки, касающиеся защиты нарушенных или оспоренных гражданских прав. Судьи хотят полностью исключить понятие «подведомственность», а вместо него внести понятие «подсудность». (Петербургский правовой канал. [Официальный сайт]. URL: <http://ppt.ru/news/140607> (дата обращения: 02.06.2018)).

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*

*Панова И. В., доктор юридических наук, профессор департамента дисциплин публичного права*

*E-mail: [ipanova@hse.ru](mailto:ipanova@hse.ru)*

*National Research University «Higher School of Economics»*

*Panova I. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Public Law Disciplines Department*

*E-mail: [ipanova@hse.ru](mailto:ipanova@hse.ru)*

*Астраханский государственный технический университет*

*Ивлиева И. А., старший преподаватель, аспирант*

*E-mail: [i\\_ivlieva@mail.ru](mailto:i_ivlieva@mail.ru)*

*Astrakhan State Technical University*

*Ivlieva I. A., Senior Lecturer, Post-graduate Student*

*E-mail: [i\\_ivlieva@mail.ru](mailto:i_ivlieva@mail.ru)*

УДК 342.9

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС КАК ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ СИСТЕМА (ЦЕЛОСТНАЯ И МНОГОГРАННАЯ) ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

**Е. В. Овчарова**

*Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова,  
Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 11 января 2019 г.

**Аннотация:** анализируется реализация концепции административного процесса применения мер административного принуждения в области налогов и сборов. Указываются пути совершенствования механизма правового регулирования административного процесса по видам для целей обеспечения реализации конституционных принципов при применении мер административного принуждения в области налогов и сборов.

**Ключевые слова:** административный процесс, административные процедуры, административная юрисдикция, административная юстиция, административное принуждение, конституционные принципы административного принуждения, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Налоговый кодекс РФ.

**Abstract:** an analysis is made of the implementation of the concept of the administrative process of applying measures of administrative enforcement in the field of taxes and levies. Ways of improving the mechanism of legal regulation of the administrative process by type are indicated for the purposes of ensuring the implementation of constitutional principles in the application of administrative enforcement measures in the field of taxes and levies.

**Key words:** administrative process, administrative procedures, administrative jurisdiction, administrative justice, administrative enforcement, constitutional principles of administrative enforcement, Russian Code of Administrative Offences, Russian Tax Code.

Административный процесс при применении мер административно-принуждения – это система процессуальных правовых и организационных гарантий реализации правового статуса субъектов административно-юрисдикционных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в связи с применением субъектами административной юрисдикции к физическим и юридическим лицам предупредительных, пресекательных, обеспечительных, карательных и восстановительных мер административного принуждения как комплексно, так и по отдельности. Применение мер административного принуждения в рамках административного процесса гарантирует соблюдение правовых принципов,

в системе которых основное значение имеет принцип правозаконности<sup>1</sup>, при применении этих мер, а также надлежащую реализацию правового статуса лиц, к которым они применяются.

Как в науке административного права, так и в нормативном правовом регулировании и правоприменительной практике выделяют три вида административного процесса:

1) административные процедуры регистрационного, учетного, разрешительного, уведомительного, информационного, контрольного и иных видов делопроизводства, связанных с реализацией прав и обязанностей физических и юридических лиц в органах исполнительной власти и исполнительных органах местного самоуправления;

2) административная юрисдикция как производство, связанное с административным обжалованием незаконных актов: действий (бездействия) и решений нижестоящих субъектов государственного управления вышестоящим субъектам государственного управления, а также как производство по делам об административных правонарушениях;

3) административная юстиция как специальный вид судебного контроля за законностью актов: действий (бездействия) и решений органов государственного управления и их должностных лиц<sup>2</sup>.

Административный процесс в целом не может быть унифицирован и кодифицирован: его виды регламентируют разнородные общественные отношения, реализация которых преследует совершенно разные цели и задачи. Как указывала Н. Г. Салищева, это не снимает проблемы теории административного процесса в целом, а, наоборот, обязывает науку разрабатывать и дальше вопросы об общих принципах административного процесса, о стадиях процесса, о процессуальных гарантиях прав граждан как участников административного процесса и др.<sup>3</sup>

В области налогов и сборов установлены административные процедуры постановки на учет налогоплательщиков в налоговых органах по месту регистрации как самих налогоплательщиков, так и принадлежащих им объектов недвижимого имущества и транспортных средств, возникновения, изменения и прекращения иных объектов налогообложения. В случаях, когда основанием постановки на учет являются юридические факты, информация о которых зарегистрирована иными уполномоченными органами исполнительной власти либо их учреждениями или субъектами, на которых возложены публичные функции, постановка на учет производится на основании сведений, полученных от таких органов либо их учреждений или субъектов, на которых возложены публичные функции (ст. 85 НК РФ). Когда же источником информации для постановки налогоплательщика на учет в налоговых органах является сам на-

<sup>1</sup> См.: Алексеев С. С. Право : азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 520–563.

<sup>2</sup> См.: Общее административное право / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2017. С. 145–149 ; Административный процесс / под ред. М. А. Шатиной. М., 2014. С. 13–22.

<sup>3</sup> См.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 55.

логоплатательщик, так как речь идет о фактических обстоятельствах его экономической деятельности, влияющих существенным образом на его правовой статус налогоплательщика, то только в этом случае Налоговым кодексом РФ на него возлагаются обязанности по представлению сведений, необходимых для его постановки на учет в налоговых органах (ч. 2 ст. 23 НК РФ).

Кроме того, в Налоговом кодексе РФ (п. 4 ч. 1 ст. 32) и в специальном административном регламенте, утвержденном приказом Минфина РФ и посвященном исполнению ФНС России информационной функции в области налогов и сборов<sup>4</sup>, предусмотрены административные процедуры информирования налоговыми органами налогоплательщиков по вопросам, связанным с реализацией их правового статуса. Следует отметить, в целом, формальный подход налоговых органов к реализации указанной функции из-за того, что они лишены возможности в рамках административной процедуры информирования налогоплательщиков о правильности исчисления, полноте и своевременности уплаты налогов устанавливать фактические обстоятельства финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщиков, которые подлежат оценке для правильного определения их налоговых последствий только в рамках административной процедуры налогового контроля. Поэтому функция по информированию налогоплательщиков по вопросам правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налогов эффективно реализуется налоговыми органами только при проведении ими налогового мониторинга в отношении крупнейших налогоплательщиков. При проведении налогового мониторинга налоговые органы имеют доступ к системе налогового учета налогоплательщика по телекоммуникационным каналам связи, что позволяет им в текущем (онлайн) режиме оценивать правильность исчисления, полноту и своевременность уплаты налогов такими налогоплательщиками и на основе этого предоставлять им информацию о реальных налоговых последствиях совершаемых ими операций. Однако законодательным ограничениям для налогового мониторинга, а именно: совокупная сумма налогов составляет не менее 300 млн рублей; суммарный объем полученных доходов составляет не менее 3 млрд рублей; совокупная стоимость активов составляет не менее 3 млрд рублей (ч. 3 ст. 105.26 НК РФ), соответствуют только 1886 налогоплательщиков. При этом в 2018 г. число налогоплательщиков, в отношении которых

<sup>4</sup> Административный регламент Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов) : утв. приказом Минфина России от 2 июля 2012 г. № 99 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

проводился налоговый мониторинг составляло 26 организаций, т. е. 1,38 процента от общего числа налогоплательщиков, которые потенциально могут быть переведены на налоговый мониторинг, с 1 января 2019 г. число таких налогоплательщиков будет увеличено до 44 организаций, что составляет 2,33 процента от общего числа налогоплательщиков, которые потенциально могут быть переведены на налоговый мониторинг. В планах налоговых органов – увеличить их число в самое ближайшее время до 90 организаций. Таким образом, число налогоплательщиков, переведенных на налоговый мониторинг, постепенно растет.

Но наиболее важное значение налоговые органы придают административным процедурам налогового контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и сборов. Именно в рамках этих процедур налоговыми органами фактически реализуется весь механизм применения мер административного принуждения в области налогов и сборов.

Строго говоря, в рамках административных процедур, связанных с постановкой на учет и информированием налогоплательщиков, а также налогового контроля налоговыми органами должны применяться только предупредительные меры административного принуждения путем внедрения эффективной системы налогового комплаенса, обеспечивающей соблюдение налогового законодательства, с целью как общей, так и частной превенции нарушений налогового законодательства. Фактически же как производство по делам об административных правонарушениях налогового законодательства, так и административное обжалование актов налоговых органов в Налоговом кодексе РФ не разграничены от налогового контроля и между собой, а, напротив, встроены в административные процедуры налогового контроля, т. е. совмещены с ними, а также объединены между собой. Это приводит к тому, что цели налогового контроля и юрисдикционного производства, причем как административного, так и уголовного, в области налогов и сборов становятся едиными, разграничение их теряет всякий смысл, что придает налоговому контролю репрессивное и карательное значение, оставляя на заднем плане его превентивное значение. Правильность такого вывода подтверждается, в частности, Письмом ФНС и СКР от 13 июля 2017 г. № ЕД-4-2/13650@ об утверждении Методических рекомендаций по установлению умысла налогоплательщика на неуплату налогов (сборов) и формированию доказательственной базы<sup>5</sup>. Так, в Налоговом кодексе РФ рассмотрение материалов налогового контроля руководителем налогового органа либо его заместителем является, по существу, рассмотрением дела об административном правонарушении, а административное обжалование решений, принятых по результатам такого рассмотрения, – пересмотром дела об административном правонарушении налогового законодательства по жалобам лиц, в отношении которых вынесены такие решения,

---

<sup>5</sup> См.: Официальные сайты ФНС России (URL: [www.nalog.ru](http://www.nalog.ru)) и СКР России (URL: [www.sledkom.ru](http://www.sledkom.ru)) в сети «Интернет».

поданным в вышестоящие налоговые органы. Эти два различных вида административно-юрисдикционного процесса в Налоговом кодексе РФ совмещены в одном, в рамках которого вышестоящими налоговыми органами одновременно решается вопрос о законности взыскания нижестоящими налоговыми органами налогов и пени как восстановительных мер административного принуждения, а также штрафов как карательных мер административного принуждения за нарушения налогового законодательства, так как применяются все эти меры административного принуждения комплексно на основании решения руководителя налогового органа либо его заместителя о привлечении либо об отказе привлечении к ответственности за нарушения налогового законодательства непосредственных участников налоговых правоотношений – налогоплательщиков, налоговых агентов, кредитных организаций. При обнаружении признаков налогового преступления материалы передаются в правоохранительные органы для возбуждения уголовного дела. Вместе с этим руководителем налогового органа либо его заместителем применяются пресекательные и обеспечительные меры административного принуждения, направленные соответственно на прекращение нарушения налогового законодательства и обеспечение исполнения принятого им решения после его вступления в законную силу. В большинстве случаев решение о применении таких мер находится в их дискреции, т. е. зависит от проявления ими административного усмотрения по данному вопросу, но в некоторых случаях Налоговый кодекс РФ предусматривает предписание о применении таких мер, например если речь идет о приостановлении расходных операций по счетам налогоплательщиков при нарушении ими срока представления налоговой отчетности надлежащим образом более 10 дней (п. 1 ч. 3 ст. 76). Все чаще в правоприменительной практике данная мера применяется при нелегаллизованном в НК РФ аннулировании налоговых деклараций либо расчетов из-за ненадлежащего их представления в налоговые органы, т. е. при нарушениях формы и порядка их представления.

Акты налоговых органов о применении мер административного принуждения могут быть обжалованы в суд общей юрисдикции физическим лицом, не выступающим в качестве индивидуального предпринимателя, либо в арбитражный суд физическим лицом, выступающим в качестве индивидуального предпринимателя, и юридическим лицом, в отношении которых применяются меры административного принуждения. Судами общей юрисдикции производится взыскание налогов, пени и штрафов с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, а арбитражными судами – с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Причем в отношении субъектов предпринимательской деятельности взыскание налогов, пени и штрафов в судебном порядке производится в случаях, предусмотренных Налоговым кодексом РФ и требующих установления дополнительных гарантий судебного контроля за законностью таких взысканий и судебной защиты имущественных прав лиц, на имущество которых обращается взыскание

(ч. 2 ст. 45). Речь идет о взысканиях с физических лиц, не являющихся субъектами предпринимательской деятельности, а применительно к организациям и индивидуальным предпринимателям о взыскании после истечения пресекательного срока для административного взыскания, т. е. во внесудебном порядке на основании решения налогового органа; о взыскании существенных сумм за счет денежных средств на лицевых счетах в Федеральном казначействе; о взыскании за счет иных лиц; о взыскании при переквалификации деятельности либо сделок; а также при применении правил трансфертного ценообразования.

И в случае судебного обжалования актов применения мер административного принуждения в области налогов и сборов, и в случае судебного взыскания налогов и пени как восстановительных мер административного принуждения, а также штрафов как карательных мер административного принуждения речь идет об административном судопроизводстве по делам, возникающим из налоговых правоотношений, а именно об административной юстиции по делам о признании недействительными ненормативных правовых актов о применении мер административного принуждения за нарушения налогового законодательства и по делам о судебном взыскании налогов, пени и штрафов<sup>6</sup>. Однако рассмотрение и пересмотр судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях налогового законодательства должностными лицами налогоплательщиков, налоговых агентов и кредитных организаций по Кодексу РФ об административных правонарушениях как стадии производства по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов в существующей концепции административного процесса относятся к административной юрисдикции.

К сожалению, в настоящее время в связи с усилением цифровизации экономики и автоматизацией налогового контроля как на национальном, так и на международном уровне стоит констатировать нивелирование значения административного процесса, а также предусмотренных в Налоговом кодексе РФ административно-правовых методов и форм в области налогов и сборов.

Аналитические мероприятия налоговых органов постепенно заменяют контрольные мероприятия, подменяя легальные административные процедуры налогового контроля нелегализованными формами и методами анализа правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налогов. Такой анализ основан на данных автоматизированной информационной системы «Налог-3» и (или) международного автома-

---

<sup>6</sup> В данной работе мы имеем в виду, но специально не рассматриваем судебный нормоконтроль в рамках административного судопроизводства, т. е. дела о признании недействующими нормативных правовых актов либо правовых актов нормативного толкования, которые рассматриваются по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, так как мы ограничиваемся рассмотрением проблем административного процесса при применении мер административного принуждения, нормативным основанием которого является их правовая регламентация в законодательстве.

тического обмена налоговой информацией и подкрепляется нелегализованными в налоговом законодательстве запросами без проведения налоговой проверки документальных и фактических данных налогоплательщика и комиссиями по легализации налоговой базы и базы страховых взносов.

Следует отметить, что направление подобных запросов и создание таких комиссий является практикой, прямо не предусмотренной законодательством о налогах, которая широко применяется налоговыми органами в налоговых правоотношениях для получения информации о налоговых рисках с целью ее последующей проверки и оценки соответствующих рисков<sup>7</sup>. При этом по данным должностных лиц ФНС России, доля добровольно уточненных налоговых обязательств в результате такой аналитической работы налоговых органов за 9 месяцев 2016 г. составила 8 %, за 9 месяцев 2017 г. – 20 %, а за 9 месяцев 2018 г. – 25 %, т. е. доля обеспечиваемых таким образом налоговых поступлений в бюджет год из года возрастает<sup>8</sup>.

При этом постепенно отпадает необходимость в реализации легальной административной процедуры налогового контроля при таких результатах применения нелегализованных надлежащим образом процедур так называемых аналитических мероприятий налоговых органов. По крайней мере, прежнее значение налоговой проверки уже утрачено, так как всю необходимую информацию можно получить в автоматическом режиме из национальной автоматизированной информационной системы ФНС России либо международной автоматизированной информационной системы налоговых администраций, уточнить в рамках внепроверочного запроса и рассмотреть на комиссии по легализации налоговой базы либо базы страховых взносов.

Во многом именно по этой причине число выездных налоговых проверок резко сократилось. Так, по данным ФНС России, в настоящее время выездной налоговой проверке подвергается один из 11 000 субъектов малого и среднего предпринимательства и один из 4000 субъектов крупного бизнеса. Для крупнейших компаний она вообще утратила какое-либо значение в связи с постепенным распространением системы налогового мониторинга.

При этом камеральная налоговая проверка приобретает учетный характер, т. е. превращается в принятие к учету налоговой декларации либо расчета для использования их при проведении аналитических мероприятий в совокупности с иными данными, которые налоговые органы получают главным образом из автоматизированных информационных систем.

<sup>7</sup> Письмо ФНС России от 25 июля 2017 г. № ЕД-4-15/14490@. URL: <http://www.nalog.ru>; Соколов Д. В. Исторический и правовой генезис межведомственных налоговых комиссий // *Налоговед.* 2017. № 11. С. 43–50.

<sup>8</sup> См.: Выступление Заместителя начальника контрольного управления ФНС России Константина Новоселова на конференции ИРСОТ «Налоговый контроль : итоги-2018, ожидания-2019». URL: [www.ruseminar.ru](http://www.ruseminar.ru)

Единственным препятствием для налоговых органов на пути обеспечения реализации всех их планов по обеспечению полной прозрачности налогоплательщиков для налоговых органов посредством автоматизированных информационных систем является невозможность полного сопоставления товарных и денежных потоков из-за отсутствия доступа к информационной системе расчетно-кассовых центров Центрального банка РФ, содержащей все расчетные данные налогоплательщиков.

Несовершенство механизмов применения мер административного принуждения, низкая эффективность которых подтверждается исполнением административных наказаний, назначаемых по Кодексу РФ об административных правонарушениях, всего на 5–10 % от общего числа назначенных административных наказаний<sup>9</sup>, компенсируется субсидиарным применением мер гражданско-правовой ответственности для обеспечения взыскания налогов, пени и штрафов как в бюджеты бюджетной системы страны, так и за счет контрагентов по гражданско-правовым обязательствам после взыскания налоговой задолженности с налогоплательщиков по вине их контрагентов. Обеспечивается такое взыскание в рамках административного процесса, так как речь идет о применении гражданско-правовых и гражданско-процессуальных институтов, изначально не предназначенных для обеспечения эффективной реализации мер административного принуждения, что искажает как смысл применяемых таким образом при размывании «имущественной обособленности» субъекта гражданско-правовых институтов возмещения вреда, неосновательного обогащения, банкротства и субсидиарной ответственности контролирующего должника лица, так и цели применяемых таким путем мер административного принуждения<sup>10</sup>.

Административное обжалование или пересмотр дела о нарушении налогового законодательства вышестоящим налоговым органом в единой централизованной системе налоговых органов как обязательная стадия досудебного урегулирования налоговых споров не имеет, как правило, никакого значения для защиты прав и законных интересов налогоплательщиков, а предназначено исключительно для ведомственного контроля вышестоящего налогового органа за решениями, действиями (бездействием) нижестоящего налогового органа с целью разгрузки судебной системы страны. Заочная форма данной процедуры подтверждает сделанный вывод. Это объясняется тем, что позиция нижестоящего налогового органа заранее согласована с вышестоящим налоговым органом, так как она обусловлена профискальной позицией вышестоящего по иерархии налогового органа в условиях бюджетного дефицита, кото-

---

<sup>9</sup> Причем эти цифры варьируются из года в год, но в целом за период с 2015 по 2017 г. находятся в указанном диапазоне.

<sup>10</sup> См.: *Овчарова Е. В.* Конституционно-правовые проблемы реализации административно-правового статуса субъектов налоговых правоотношений при применении мер административного принуждения // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 60–62.

рый может отметить или изменить любой акт нижестоящего налогового органа. В качестве факультативной стадии административного обжалования предусмотрено обжалование решений вышестоящих налоговых органов ниже уровня ФНС России в ФНС России, которое, как правило, имеет смысл для эффективной защиты прав налогоплательщиков только в беспрецедентных случаях незначительных доначислений налогов, взысканий пени и штрафов, не имеющих законных оснований. Гарантии защиты прав и законных интересов налогоплательщиков усиливаются при этом, если соответствующий заместитель руководителя ФНС России удовлетворяет ходатайство налогоплательщика об очном рассмотрении его жалобы, что не регламентировано в НК РФ и зависит исключительно от усмотрения заместителя руководителя ФНС России, так как в НК РФ, как правило, предусмотрена заочная форма данной процедуры, за исключением случаев противоречия либо несоответствия сведений о фактических обстоятельствах дела, представленных налогоплательщиком и нижестоящими налоговыми органами (ч. 2 ст. 140 НК РФ).

После провозглашения политики деофшоризации экономики России судебная практика по налоговым спорам резко поменялась на прямо противоположную. Если до Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г.<sup>11</sup>, содержащего призыв к деофшоризации, 80 % требований налогоплательщиков в денежном выражении удовлетворялось судами при разрешении налоговых споров, то сразу после объявления о деофшоризации суды стали отказывать налогоплательщикам в удовлетворении порядка 80 % требований в денежном выражении, что привело к кризису правосудия по налоговым спорам<sup>12</sup>. В целом можно говорить о деградации административного судопроизводства в области налогов и сборов, когда суды, массово отказываясь от всестороннего, полного и объективного рассмотрения налоговых споров для вынесения законных и обоснованных судебных актов по ним, обосновывают такое отношение к правосудию по налоговым спорам тем, что они не должны дублировать работу налоговых органов, подменяя их функционал, и проводить мероприятия налогового контроля в рамках судебного процесса. Такая позиция судов приводит к нарушению всех принципов судебного процесса. Только в последнее время наметилась тенденция неформальных подходов Судебной коллегии Верховного Суда РФ по экономическим спорам к пересмотру судебных актов арбитражных судов по налоговым спорам, грубо нарушающих права налогоплательщиков и не учитывающих как правовые принципы, так и экономические основы налогообложения и сборов<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Официальный интернет-портал Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru>

<sup>12</sup> См.: *Щекин Д. М.* О кризисе правосудия по налоговым спорам // Закон. 2016. № 10.

<sup>13</sup> См., например, определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ: от 27 сентября 2018 г. по делу № А40-32793/2017 ; от 16 октября 2018 г. по делу № А68-10573/2016. URL: <http://www.arbitr.ru>

Нивелированию значения административного процесса в области налогов и сборов и его надлежащего правового регулирования в законодательстве способствует правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в постановлении Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П<sup>14</sup>, в соответствии с которой письма федеральных органов исполнительной власти нормативного свойства приравниваются к нормативным правовым актам. Эту правовую позицию Конституционного Суда РФ законодатель учел в Кодексе административного судопроизводства РФ, приравняв порядок оспаривания писем нормативного толкования к порядку оспаривания нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Федеральная налоговая служба РФ пошла еще дальше в применении правовой позиции Конституционного Суда РФ, а именно отказалась от подготовки законопроектов, в том числе о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс РФ и проектов приказов Министерства финансов РФ по вопросам административного процесса в области налогов и сборов, а ограничилась самостоятельным правовым регулированием этих вопросов собственными письмами. Причем данная тенденция приобрела массовый характер. Указанное положение дел противоречит концепции правозаконности, регулирующей роли права в обществе, нарушает конституционные принципы и нормы, определяющие правовой статус налогоплательщика в стране. Прежде всего речь идет о нарушении положения ст. 57 Конституции РФ, предусматривающей всеобщую обязанность по уплате только законно установленных налогов и сборов. Это означает необходимость законодательной регламентации как имущественных, так и управленческих отношений налогоплательщиков с налоговыми органами. Именно поэтому реализации государственных функций налоговых органов посвящено всего два административных регламента. Один из них определяет порядок государственной регистрации и постановки на учет субъектов предпринимательской деятельности в налоговых органах по принципу «одного окна»<sup>15</sup>, а второй – порядок информирования налогоплательщиков по вопросам налогообложения и сборов<sup>16</sup>. Это предполагает правовое регулирование

2019. № 1

---

<sup>14</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>15</sup> Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств : утв. приказом Минфина России от 30 сентября 2016 г. № 169н с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>16</sup> Административный регламент Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их

взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков, налоговых агентов, кредитных и иных финансовых организаций в рамках мероприятий налогового контроля в Налоговом кодексе РФ как кодифицированном федеральном законодательном акте о налогах и сборах. Более того, в ст. 18 Конституции РФ предусмотрено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, именно они, а не финансовые интересы государственного аппарата определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Вряд ли реализация данного положения может быть гарантирована правовым регулированием на уровне писем ФНС России, в которых фискальные интересы явно доминируют над принципом законности, согласно ст. 15 Конституции РФ являющимся одним из основ конституционного строя в стране.

---

должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов) : утв. приказом Минфина России от 2 июля 2012 г. № 99 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Юридический факультет МГУ имени  
М. В. Ломоносова*

*Овчарова Е. В., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры финансового права, заместитель директора Института проблем административно-правового регулирования НИУ ВШЭ*

*E-mail: oev975@yandex.ru*

*Law Faculty Moscow State University  
(MSU) named after Lomonosov*

*Ovcharova E. V., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Financial Law Department, Deputy Director of the Institute for Problems of Administrative Law Regulation of the National Research University «Higher School of Economics»*

*E-mail: oev975@yandex.ru*

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ИЗМЕНЕНИЯ РАЗМЕРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ШТРАФА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. В. Юнусов

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 8 января 2019 г.

**Аннотация:** рассматриваются предложения по совершенствованию механизма изменения размера административного штрафа как на законодательном уровне, так и учеными-административистами. Вносится предложение по внедрению механизма изменения размера административного штрафа в процентных показателях, которое потенциально в перспективе, обеспечит избежание в будущем столь частых внесений изменений в размеры административных штрафов, а также обеспечит неотвратимость административного наказания в виде административного штрафа, его соразмерность и справедливость, окажет положительный эффект в предупреждении и пресечении административных правонарушений.

**Ключевые слова:** механизм изменения размера административного штрафа, процентный показатель, административные правонарушения, проект Кодекса РФ об административной ответственности.

**Abstract:** the article discusses proposals for improving the mechanism for changing the size of an administrative fine, both at the legislative level and by administrative students. A proposal is made to introduce a mechanism for changing the size of an administrative fine in percentages, which will potentially prevent such frequent changes in administrative penalties in the future, as well as ensure the inevitability of an administrative penalty in the form of an administrative fine, its proportionality and fairness, will have a positive effect in prevention and suppression of administrative offenses.

**Key words:** mechanism for changing the size of an administrative fine, percentage, administrative offenses, draft RF Code on administrative responsibility.

В настоящее время в административном праве Российской Федерации существует тенденция к увеличению размера административного штрафа за совершение административных правонарушений. С каж-  

---

**200**

---

дыми новыми изменениями в КоАП РФ мы видим, что законодатель снова и снова увеличивает размер административного штрафа. В связи с этим можно проследить и обозначить основную позицию законодателя, которая заключается в увеличении административного штрафа, предусмотренного за совершение административного правонарушения.

В последние годы за некоторые административные правонарушения административный штраф увеличился в 10–12 раз, а в некоторых случаях – в 100 раз<sup>1</sup>. Как указывает законодатель, данная мера обусловлена

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 20 декабря 2017 г. № 414-ФЗ. URL: <http://>

тем, что некоторые виды административных проступков в последнее время приобрели такой массовый характер и такие общественно опасные последствия, что для их предупреждения целесообразным представляется ужесточение мер государственного воздействия, в том числе и штрафов. Как показывает правоприменительная практика, число некоторых видов противоправных деяний, за которые увеличились размеры штрафов, действительно сократилось.

Согласно статистическим данным Судебного Департамента при Верховном Суде РФ, в 2017 г. число лиц, подвергнутых административным наказаниям по делам об административных правонарушениях, составило 4 782 488 чел. Из них назначено основное административное наказание в виде административного штрафа в отношении 3 326 517 чел.<sup>2</sup> Всего в 2017 г. было рассмотрено 7,2 млн дел об административных правонарушениях; в 2016 г. – 6,4 млн дел об административных правонарушениях<sup>3</sup>, из них: 1,8 млн – дела о неисполнении постановлений об уплате административного штрафа за совершенное правонарушение. В 2013 г. административный штраф не исполнили на сумму 26 млрд 500 млн руб.; в 2014 г. – на 63 млрд; в 2015 г. – на 74 млрд; в 2016 г. – на 72 млрд руб. В 2017 г. из назначенных 100 млрд руб. административных штрафов было выплачено только менее 11 млрд руб.

Таким образом, позиция отечественного законодателя в отношении того, что предупреждение совершения административных правонарушений обуславливает увеличение размеров административных штрафов по обширному массиву составов административных правонарушений, является, на наш взгляд, ошибочной. Данная позиция обоснована тем, что исходя из приведенных статистических данных возникает проблема, связанная с невозможностью уплатить административный штраф в полном объеме. Так, граждане, привлеченные к административной ответственности за совершение правонарушений, не всегда обладают реальной возможностью уплаты административного штрафа в связи с низким уровнем доходов. Таким образом, цели административного штрафа не достигаются, а сам правонарушитель не несет никаких имущественных ограничений, тем самым нарушается принцип неотвратимости наказания.

Однако, несмотря на противоречивость позиции законодателя относительно избранной штрафной политики, которую можно охарактеризовать как фискальную, в юридической литературе встречаются и разделяющие данную позицию мнения. Так, А. В. Карпов, обосновывая необходимость дальнейшего увеличения размеров административных штрафов, а также расширения перечня статей Особенной части, по ко-

[www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_285614/3d0cac60971a511280cbb229d9b6329c07731f7/#dst100013](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285614/3d0cac60971a511280cbb229d9b6329c07731f7/#dst100013) (дата обращения: 19.12.2018).

<sup>2</sup> Статистические данные Судебного Департамента при Верховном Суде РФ за 2017 год. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 19.12.2018).

<sup>3</sup> Итоги работы судов за 2017 год. URL: <https://pravo.ru/story/200608/> (дата обращения: 24.11.2018) ; Итоги работы судов за 2016 год. URL: [http://www.supcourt.ru/press\\_center/news/6820/](http://www.supcourt.ru/press_center/news/6820/) (дата обращения: 19.11.2018).

торым штраф может назначаться выше установленного ст. 3.5 Кодекса общего правила, утверждает, что «правонарушители просто перестали реагировать на штрафы, размеры которых минимальны»<sup>4</sup>.

По сути, административный штраф в наши дни превратился из меры воздействия, направленной на предупреждение противоправных деяний, в инструмент чрезмерного ограничения права собственности граждан, которое несовместимо с требованиями справедливости при назначении административного наказания, на что вполне обоснованно указывал Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П<sup>5</sup>.

Полагаем, дальнейшее развитие института административного штрафа невозможно без наличия нормативно закреплённого механизма изменения размера административного штрафа.

В юридической литературе, а также в проектах кодексов об административной ответственности, которые вносились на рассмотрение в Государственную Думу РФ за последние пять лет<sup>6</sup>, можно найти новаторские для административно-деликтного законодательства предложения относительно механизмов изменения размера административного штрафа, однако данные предложения достаточно противоречивы.

В 2015 г. был разработан проект кодекса РФ об административной ответственности от 30 октября 2015 г. № 917598-6. В данном проекте штрафные санкции предлагается исчислять не в конкретных суммах, исчисляемых в рублях, а в «расчетных показателях», которые раз в год принимаются Правительством РФ одновременно с проектом Государственного бюджета РФ<sup>7</sup>. Такой принцип расчета размера административных штрафов, модифицированный к современным социально-экономическим условиям, применяется в кодексах об административной ответственности в государствах Таможенного союза – Казахстане и Белоруссии. По сути, «расчетный показатель» можно считать аналогом необлагаемого минимума доходов граждан.

<sup>4</sup> Карпов А. В. О совершенствовании порядка назначения и уплаты административных штрафов // Вестник науки и творчества. 2016. № 4 (4). С. 99.

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко : постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8. Ст. 868.

<sup>6</sup> Проект кодекса РФ об административной ответственности от 30 октября 2015 г. № 917598-6. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/44529.html> (дата обращения: 16.09.2018) ; проект федерального закона от 18 декабря 2015 г. № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=139890#0> (дата обращения: 20.12.2018).

<sup>7</sup> Проект кодекса РФ об административной ответственности от 30 октября 2015 г. № 917598-6. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/44529.html> (дата обращения: 20.12.2018).

В соответствии с нормами ст. 6.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях<sup>8</sup> штраф является денежным взысканием, размер которого определяется исходя из базовой величины, установленной законодательством на день вынесения постановления о наложении административного взыскания, а в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса, – в процентном либо кратном соотношении к стоимости предмета совершенного административного правонарушения, сумме ущерба, сделке либо к доходу, полученному в результате сделки.

Минимальный размер штрафа: для физических лиц – 1/10 базовой величины; для индивидуального предпринимателя – 2 базовые величины; для юридического лица – 10 базовых величин. Максимальный размер штрафа: для физических лиц – 50 базовых величин (в ряде случаев – до 200 базовых величин); для индивидуального предпринимателя – 200 базовых величин; для юридического лица – 1000 базовых величин.

Базовая величина устанавливается постановлением Совета министров Республики Беларусь и периодически (иногда неоднократно в течение одного года) пересматривается. По состоянию на 01.01.2018 она составляет 24,5 белорусских рублей, что составляет 765,8 российских рублей<sup>9</sup>.

В Республике Казахстан используется другая категория – месячный расчетный показатель. Статья 44 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях<sup>10</sup>, определяющая понятие и величины административного штрафа, устанавливает только максимальный размер штрафа, выраженный в месячных расчетных показателях. Для физического лица он равен 500 показателям; для индивидуальных предпринимателей и лиц, приравненных к ним, – 750; для субъектов среднего предпринимательства – 1000; для субъектов крупного предпринимательства – 2000 показателей.

Месячный расчетный показатель устанавливается ежегодно Законом Республики Казахстан «О республиканском бюджете»<sup>11</sup> и составляет величину, приблизительно равную 9/100 величины МРОТ и равной ей величины прожиточного минимума. Данное соотношение сохраняется в течение достаточно длительного периода. С 1 января 2018 г. месячный

<sup>8</sup> Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З с изм. и доп. // Эталон-Беларусь. Минск, 2014. С. 37.

<sup>9</sup> Об установлении размера базовой величины : постановление Совета министров Республики Беларусь от 22 декабря 2017 г. № 997. URL: <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2017/december/26951/> (дата обращения: 21.12.2018).

<sup>10</sup> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=3157pos=5;250](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=3157pos=5;250) (дата обращения: 21.12.2018).

<sup>11</sup> О республиканском бюджете на 2018–2020 годы : закон Республики Казахстан от 30 ноября 2017 г. № 113-VI с изм. и доп. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35374876](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35374876) (дата обращения: 21.12.2018).

расчетный показатель равен 2405 тенге, что примерно равно 432,1 российских рублей.

Подход казахстанского законодателя к установлению размера административного штрафа является более системным по отношению и к Белоруссии, и к России. Согласно статистическим данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, количество административных правонарушений неуклонно сокращается. Так, в 2010–2016 гг. административные правонарушения, связанные с распитием алкогольных напитков или появлением в общественных местах в пьяном виде, сократились на 37,1 %; снизилось также количество зарегистрированных дорожно-транспортных происшествий – 12,8 % и пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях – 13,3 %, а в целом административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность и здоровье населения, за шесть лет снизилось на 56 %<sup>12</sup>.

В Российской Федерации можно было бы также на уровне федерального закона установить числовое соотношение между единицей исчисления административного и уголовного штрафов и прожиточным минимумом, так как существует законодательный механизм его определения (Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.1997 № 134-ФЗ)<sup>13</sup>, и проводить индексацию ежеквартально.

В существующих экономических условиях подобный подход представляется более отвечающим принципам справедливости, чем волюнтаристическое установление абсолютных величин штрафов в рублях, которые к тому же придется скачкообразно пересматривать.

В целях реализации превентивной роли административных штрафов целесообразным представляется использование опыта некоторых зарубежных стран, например Швейцарии, и закрепления административного штрафа в сумме, кратной процентам от доходов, полученных лицом, привлекаемым к ответственности за совершение административного правонарушения за прошлый отчетный финансовый период, что позволит дифференцировать административную ответственность не только исходя из вида совершенного проступка, но и материального положения правонарушителя. Данное предложение актуально в условиях неравномерной стратификации российского общества.

Кратный процент от ежемесячного дохода правонарушителя мог бы дифференцироваться в зависимости от категории видов административных правонарушений. Так, уже было предложено следующее деление административных правонарушений: на грубые административные правонарушения, значительные административные правонарушения и ме-

---

<sup>12</sup> Статистические данные Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан за период с 2010 по 2016 г. URL: <http://pravstat.prokuror.kz/rus/printpdf/3577> (дата обращения: 22.12.2018).

<sup>13</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_16565/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16565/) (дата обращения: 22.12.2018).

нее значительные административные правонарушения<sup>14</sup>. Таким образом, было бы разумно в зависимости от степени общественной опасности совершенного правонарушения установить кратный процент от ежемесячного дохода правонарушителя, полученный лицом, привлекаемым к ответственности за совершение административного правонарушения за прошлый отчетный финансовый период.

Так, за совершение грубого административного правонарушения такой процентный показатель мог бы составить 18 %; значительные административные правонарушения – 14 % и менее значительные административные правонарушения – 9 %.

Расчет суммы административного штрафа в данном случае производится по следующей формуле:

$$C_{\text{а.ш}} = D_{\text{г}} \times \Pi_{\text{р.п}},$$

где  $C_{\text{а.ш}}$  – сумма административного штрафа, взыскиваемая с правонарушителя за совершение административного правонарушения;  $D_{\text{г}}$  – ежемесячный доход гражданина от трудовой деятельности за год, предшествующий году совершения административного правонарушения;  $\Pi_{\text{р.п}}$  – процентный показатель, установленный в зависимости от категории видов административных правонарушений.

Таким образом, в случае, когда лицо совершило административное правонарушение, предусмотренное ст. 5.61 действующего КоАП РФ, а данный состав административного правонарушения условно отнесен к менее значительным административным правонарушениям, а доход лица от его трудовой деятельности за год, предшествующий году совершения административного правонарушения составил 400 тыс. руб. (33 333 руб. – ежемесячный доход), то за совершение данного административного правонарушения административный штраф составит 2999,7 руб., а в случае, если доход лица составляет 1,2 млн руб. (100 000 руб. – ежемесячный доход), то за совершение данного административного правонарушения административный штраф составит 9000 руб.

Предложенные процентные показатели, установленные в зависимости от категории видов административных правонарушений, кажутся допустимыми по той причине, что в силу особенностей административной ответственности, наступающей за совершение менее опасных правонарушений, административный штраф должен быть более мягкой, не такой строгой мерой ответственности, чем штраф за совершение преступления. Однако согласно действующему законодательству административный штраф нередко выступает как более обременительная мера юридической ответственности, чем штраф как вид уголовного наказания. Как отме-

<sup>14</sup> Проект кодекса РФ об административной ответственности от 30 октября 2015 г. № 917598-6. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/44529.html> (дата обращения: 22.12.2018); проект федерального закона от 18 декабря 2015 г. № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=139890#0> (дата обращения: 22.12.2018).

чают В. С. Карпов и Д. В. Синьков, «методологический подход к назначению наказания, его исполнению и последующей замене иным видом наказания в случае неисполнения, продиктованный законодателем, оказывается в КоАП РФ намного строже, чем в УК РФ, что является скорее парадоксом, чем правильным решением»<sup>15</sup>.

Дальнейшая разработка механизма изменения размера административного штрафа и его совершенствования должна являться одной из приоритетных задач, стоящей перед Российской Федерацией, в ходе реализации административно-деликтной политики.

Таким образом, последующее совершенствование механизма изменения размера административного штрафа и, следовательно, его закрепление на законодательном уровне актуально и имеет дальнейшую перспективу ввиду предложенного механизма изменения размера административного штрафа в виде процентных показателей. Установление данного механизма изменения размера административных штрафов позволит избежать в будущем столь частых внесений изменений в размеры административных штрафов, а также обеспечит неотвратимость административного наказания в виде административного штрафа, его соразмерность и справедливость окажут положительный эффект в предупреждении и пресечении административных правонарушений.

---

<sup>15</sup> Карпов В. С., Синьков Д. В. Штраф как вид наказания в Уголовном кодексе РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях // Вестник Бурятского гос. ун-та. 2015. № 2 (2). С. 284–290.

*Воронежский государственный университет*

*Юнусов В. В., аспирант кафедры административного и административного процессуального права*

*E-mail: victoryyunusov1010@mail.ru*

*Voronezh State University*

*Yunusov V. V., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department*

*E-mail: victoryyunusov1010@mail.ru*

УДК 342.9

**О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ  
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ  
В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
С НАЗНАЧЕННЫМ НАКАЗАНИЕМ В ВИДЕ ШТРАФА:  
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

**Е. Г. Антипов**

*Академия государственной противопожарной службы МЧС России*

Поступила в редакцию 11 декабря 2018 г.

**Аннотация:** освещаются особенности правоприменительной практики должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России, связанные с исполнением постановлений как заключительной стадии производства по делам об административных правонарушениях. Предлагается выработанное, обоснованное и ясно сформулированное предложение по совершенствованию ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ.

**Ключевые слова:** государственный пожарный надзор, административный штраф, исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

**Abstract:** the article proposed by the author covers the specifics of the law enforcement practice of officials of the state fire supervision authorities of the EMERCOM of Russia related to the execution of decisions on cases of administrative offenses, in connection with which the proposed, reasonable and clearly formulated proposal to improve part 2 of article 31.5 of the Code of the Russian Federation administrative offenses.

**Key words:** state fire supervision, administrative fine, execution of decisions on cases of administrative violations.

Современная контрольно-надзорная деятельность органов государственного пожарного надзора МЧС России представляет собой особую, логически выстроенную последовательность юридически значимых действий (административных процедур) уполномоченными должностными лицами при исполнении государственной функции, предоставлении государственных услуг, а также принятию по результатам мероприятий по контролю мер административного принуждения, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации и оказании консультационного содействия хозяйствующим субъектам по вопросам пожарной безопасности.

В соответствии с требованием ст. 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>1</sup> задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обсто-

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Следует признать, что в настоящее время вопрос исполнения постановлений о назначении наказания в виде административного штрафа не утратил своей актуальности, требует продолжения изучения, переосмысления и выработки новых правовых подходов к их решению.

К сожалению, как свидетельствуют официальные статистические данные (таблица)<sup>2</sup>, обозначенная проблема не обошла стороной и МЧС России. На протяжении последних лет в Российской Федерации число добровольно исполненных постановлений о назначении наказания в виде административного штрафа составило не более 77–80 % от общего числа назначенных государственными инспекторами по пожарному надзору МЧС России, и эта неблагоприятная тенденция, безусловно, сохраняется.

Традиционно в отечественных доктринальных источниках по административному праву исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях признается обязательной и заключительной стадией единого производства по делам об административных правонарушениях<sup>3</sup>, которое может осуществляться как добровольно, так и принудительно в целях реализации общеправового принципа неотвратимости ответственности за нарушение закона. Правоотношения, связанные с исполнением постановлений по делам об административных правонарушениях, урегулированы нормами главы 31 КоАП РФ.

Положениями ст. 31.2 КоАП РФ определено, что постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями,

---

<sup>2</sup> См.: Государственный надзор МЧС России в 2014 г. : информационно-аналитический сборник / под общ. ред. Б. А. Борзова. М., 2015. С. 34 ; *Лупанов С. А., Фирсов А. Г.* Государственный надзор МЧС России в 2015 г. : информационно-аналитический сборник. М., 2016. С. 21 ; Государственный надзор МЧС России в 2016 г. : информационно-аналитический сборник / П. В. Полежаев [и др.]. М., 2017. С. 21 ; Государственный надзор МЧС России в 2017 г. : информационно-аналитический сборник / П. В. Полежаев [и др.]. М., 2018. С. 25.

<sup>3</sup> См.: *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2010. С. 848–849 ; *Смоленский М. Б.* Административное право. Ростов н/Д., 2005. С. 191 ; *Смоленский М. Б., Дригола Э. В.* Административное право. М., 2010. С. 177 ; *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 469 ; *Его же.* Административное право России : учебник. М., 2010. С. 535 ; *Четвериков В. С.* Административное право : учебник. 3-е изд., доп. и перераб. М., 2013. С. 290 ; *Старухов А. И., Кононов П. И.* Административное право России : учеб. для бакалавров. М., 2014. С. 467 ; Административное право России. Общая часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. М., 2010. С. 424–426 ; *Копытов Ю. А.* Административное право : учеб. для бакалавров. М., 2013. С. 266–268 ; *Кононов П. И.* Административное право России : науч.-практ. курс. М., 2011. С. 127–128.

*Общие сведения об административно-правовой деятельности органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы на территории Российской Федерации за 2013–2017 гг.*

Е. Г. Антипов. О некоторых вопросах исполнения постановлений...

Наименование показателя	Административно-правовая деятельность органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы на территории Российской Федерации				
	Годы				
	2013	2014	2015	2016	2017
Назначено государственными инспекторами по пожарному надзору административных наказаний в виде штрафа, кол-во ед.	240 505	172 612	139 431	76 370	48 609
Назначено государственными инспекторами по пожарному надзору административных наказаний в виде штрафа, тыс. руб.	4 049 164	6 043 118	2 434 557	1 324 861	757 286
Исполнено постановлений о назначении административных наказаний в виде штрафа, кол-во ед., %	194 497 80,87 %	139 201 80,64 %	112 560 80,73 %	60 237 78,87 %	37 609 77,37 %
Исполнено постановлений о назначении административных наказаний в виде штрафа, тыс. руб., %	2 622 980 67,78 %	4 133 092 68,39 %	1 552 816 63,78 %	868 313 65,54 %	519 875 68,65 %

юридическими лицами. Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению в полном объеме с момента его вступления в законную силу, за исключением случая, предусмотренного ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ (ч. 2 ст. 31.2).

По общему правилу, установленному ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ, административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу, за исключением случая, предусмотренного ч. 1.1, 1.3 и 1.4 настоящей статьи, либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных ст. 31.5 КоАП РФ.

Согласно ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС

ГМП)<sup>4</sup>, по истечении срока, указанного в ч. 1, 1.1 и 1.4 настоящей статьи, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, изготавливают второй экземпляр указанного постановления и направляют его в течение десяти суток (а в случае, предусмотренном ч. 1.1 и 1.4 настоящей статьи, в течение одних суток) судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный настоящим кодексом, влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов.

Таким образом, из системного толкования норм ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ и ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ следует, что лицо, привлеченное к административной ответственности, обязано в добровольном порядке уплатить административный штраф не позднее шестидесяти дней со дня вступления в силу постановления о наложении административного штрафа, в противном случае после истечения указанного срока и неуплаты административного штрафа усматривается событие административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

В целях обеспечения исполнения постановления по итогам рассмотрения административного дела приказом МЧС России от 5 апреля 2012 г. № 176<sup>5</sup> должностные лица органов государственного пожарного надзора МЧС России уполномочены возбуждать дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Существующая правоприменительная практика наглядно свидетельствует о том, что в деятельности должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России имеются определенные трудности при исполнении постановлений по делам об административном правонарушении и составлении административного протокола по признакам правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, на разрешение которых порой тратится неоправданное количество организационных, временных затрат и материальных ресурсов. Иными словами, наличие проблемы и причин ее существования кроется в сложности строгого следования букве закона – КоАП РФ. Поэтому попытаемся детально

---

<sup>4</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 04.06.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>5</sup> Об утверждении Перечня должностных лиц органов федерального государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях : приказ МЧС России от 5 апреля 2012 г. № 176 (в ред. от 27.12.2017) // Рос. газета. 2012. 15 июня.

разобраться в данном вопросе, так как он представляется весьма актуальным.

Одна из ключевых причин рассматриваемой проблемы связана с тем, что с 1 января 2008 г. в связи с введенными в действие Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ<sup>6</sup> изменениями в ст. 32.2 КоАП РФ с правонарушителя снята обязанность предоставлять копию документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа должностному лицу, вынесшему постановление. Данный документ, который был необходим до введения в действие указанных выше норм, представлял собой исполнительный документ (квитанцию) и, по сути, свидетельствовал об окончании производства.

По правилам, существующим в настоящее время, с указанного периода перед должностными лицами органов государственного пожарного надзора МЧС России возникла необходимость самостоятельно отслеживать всеми доступными средствами своевременность уплаты административного штрафа правонарушителем. В этой ситуации одним из помощников призвана выступать ГИС ГМП и (или) представленная по официальному запросу информация Управлениями Федерального казначейства по субъектам РФ, но она полезна только тогда, когда административный штраф был уплачен и к этой системе есть доступ. В противном случае получить необходимую и достоверную информацию должностным лицам органов государственного пожарного надзора МЧС России представляется весьма затруднительным хотя бы только потому, что правонарушители избегают или крайне неохотно идут на контакт с должностными лицами контрольно-надзорного органа и не проявляют заинтересованности в исполнении постановления<sup>7</sup>.

С проблемой доступа к ГИС ГМП столкнулись не только должностные лица органов государственного пожарного надзора МЧС России. По утверждению мировой судьи З. И. Магомедовой, «...доступа к этой системе не имеют не только судебные приставы, сотрудники полиции, но и судьи, что может послужить причиной судебной ошибки»<sup>8</sup>.

Таким образом, есть все основания полагать, что в сложившейся ситуации, в целях обеспечения реализации принципа неотвратимости

<sup>6</sup> О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31. Ст. 4007.

<sup>7</sup> К такому выводу автор пришел после тщательного, полного и всестороннего изучения фактических обстоятельств и материалов дел, возбужденных по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ должностными лицами территориальных подразделений государственного пожарного надзора Главного управления МЧС России по Республике Марий Эл: за 2011 г. – 395 дел; 2012 г. – 174 дела; 2013 г. – 169 дел; 2014 г. – 246 дел; 2015 г. – 152 дела; 2016 г. – 38 дел, 2017 г. – 31 дело.

<sup>8</sup> Магомедова З. И. Вопросы, возникающие у мировых судей при рассмотрении административных дел, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ // Мировой судья. 2016. № 1. С. 40.

наказания, при обращении должностным лицом органа государственного пожарного надзора МЧС России постановления по делу об административном правонарушении к исполнению должностному лицу Федеральной службы судебных приставов и ее территориальных органов (орган принудительного исполнения)<sup>9</sup> невольно нарушаются другие, не менее важные принципы производства по делам об административных правонарушениях – невиновности и объективной истины. Совершенно очевидно, что переложение решения своей проблемы, как говорят, «с большой головы на здоровую», не самым лучшим образом сказывается на реализации задач действующих охранительных административно-правовых договоров (соглашений) о взаимодействии Главных управлений МЧС России и управлений Федеральной службы судебных приставов по субъектам РФ при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях в области пожарной безопасности. Но самое важное: возникшее обстоятельство ставит под сомнение и само событие административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Однако и это еще не все.

В силу положений ст. 28.2 КоАП РФ протокол об административном правонарушении, в том числе и по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, составляется в присутствии физического лица или законного представителя физического лица, юридического лица, что является гарантией защиты прав и законных интересов лица, привлекаемого к административной ответственности. Обязанность по извещению лица, привлекаемого к ответственности, о времени и месте составления протокола об административном правонарушении возложена исключительно на должностных лиц органа административной юрисдикции.

Единственное отступление от вышеуказанного правила оговорено ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП РФ, признающее допустимым составление протокола об административном правонарушении в отсутствие лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, только если они извещены в установленном ч. 1 ст. 25.15 КоАП РФ порядке: заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Таким образом, с целью тщательного выяснения фактических обстоятельств и установления объективной (материальной) истины по вышеуказанным индивидуально-конкретным делам, должностными лицами органов государственного пожарного надзора МЧС России совершается

---

<sup>9</sup> Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

повторно ряд процессуальных действий, направленных исключительно на поиск и оповещение лица, добровольно не исполнившего постановление. И все это также требует значительных затрат времени, трудовых и материальных ресурсов. Но здесь начинаются новые трудности.

Необходимо напомнить, что санкция ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ содержит альтернативные виды наказаний – административный штраф в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов.

Согласно абзацу 1 ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ, при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным. Аналогичная правовая позиция изложена и в п. 23.4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>10</sup>.

Кроме того, в силу ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в сокращенные сроки, а именно в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление сокращенных сроков недопустимо<sup>11</sup>.

Учитывая, что рассмотрение дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, отнесено к подведомственности мировых судей, последние в силу п. 4 ст. 29.1 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении должны выяснить, имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу.

Толкование данной нормы и анализ судебных решений ее применения свидетельствуют, что судья в день получения протокола и других материалов дела об административном правонарушении, влекущем наказание в виде ареста, в случае неявки лица, привлекаемого к административной ответственности, на стадии подготовки к рассмотрению дела вправе вернуть протокол об административном правонарушении и другие материалы дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, поскольку иное повлечет за собой невозможность рассмотрения дела об административном правонарушении, а также нарушение сроков рассмотрения данной категории дел, установленных КоАП РФ<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Рос. газета. 2005. 19 апр.

<sup>11</sup> О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 52 (в ред. от 09.02.2012) // Рос. газета. 2008. 12 янв.

<sup>12</sup> Постановления Верховного Суда РФ: от 16 апреля 2014 г. № 7-АД13-8 // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=388829#0>

Иными словами, судебный порядок при подготовке к рассмотрению дел об административных правонарушениях подразумевает обязательное создание мировым судом условий, необходимых для осуществления права на защиту лицам, привлекаемым к административной ответственности. Особая значимость реализации этого общепризнанного принципа осуществления правосудия в правовом государстве проявляется в делах, называемых правоприменителями «арестными».

В этом случае в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в соответствии с ч. 2 ст. 27.15 КоАП РФ мировой судья выносит определение о приводе физического лица (законного представителя юридического лица), в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Однако что должностные лица органов государственного пожарного надзора МЧС России законодательно не наделены соответствующими полномочиями, и поэтому исполнение вынесенного определения о приводе по делу об административном правонарушении возлагается на органы полиции<sup>13</sup> либо на службу судебных приставов<sup>14</sup>. Последние вновь сталкиваются с проблемой поиска и оповещения лица, уклоняющегося от исполнения наказания в виде административного штрафа. В условиях, когда материалы административного дела по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ поступили на рассмотрение мировому судье из соседнего территориально граничащего судебного участка, в силу временно отсутствующего мирового судьи по причине болезни или отпуска, то возникает еще одна специфическая проблема – доставка правонарушителя из отдаленных мест проживания с территорий различных сельских поселений муниципального образования.

Мы не склонны драматизировать сложившуюся ситуацию, но бывают случаи, когда затраченные должностными лицами органов полиции или службы судебных приставов материальные и финансовые ресурсы (почтовые уведомления и неоднократные выезды на место регистрации или проживания физического лица сопровождаемые затратами горюче-смазочных материалов (ГСМ) служебным автомобилем), фактически срав-

(дата обращения: 15.07.2017) ; от 6 ноября 2015 г. № 60-АД15-3. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=444369#0> (дата обращения: 15.07.2017).

<sup>13</sup> Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода : приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 (в ред. от 01.02.2012) // Рос. газета. 2003. 11 июля.

<sup>14</sup> О судебных приставах : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (в ред. от 29.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3590 ; Методические рекомендации по взаимодействию судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов с судебными приставами-исполнителями и дознавателями Федеральной службы судебных приставов в ходе совершения процессуальных действий и осуществления привода лиц, уклоняющихся от явки : утв. ФССП РФ 30 ноября 2011 г. № 03-19 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2012. № 1.

ниваются с суммой неуплаченного административного штрафа<sup>15</sup> или, еще хуже, истекает установленный ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания для данной категории дел.

Можно было бы сказать, что это уже проблемы должностных лиц органов полиции или службы судебных приставов, однако должностные лица органов государственного пожарного надзора МЧС России ничуть не меньше заинтересованы в завершении возбужденных ими дел об административных правонарушениях по признакам ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

В то же время вызывает особый интерес и другая сторона разрешения данного вопроса, а именно: соразмерность санкций, установленных рассматриваемой статьей КоАП РФ, в отношении физических и юридических лиц.

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», конкретные обстоятельства, связанные с совершением административного правонарушения, подлежат оценке в соответствии с общими правилами назначения административного наказания, основанными на принципах справедливости, соразмерности и индивидуализации ответственности<sup>16</sup>.

Неоднократно участвуя в судебных заседаниях по данной категории дел некоторое время назад, автору приходилось наблюдать следующую картину. Если административный штраф не был уплачен в установленный законом срок гражданином или должностным лицом в силу трудного финансового положения и иных обстоятельств, предусмотренных ст. 4.2 и 4.3 КоАП РФ, влияющих на вид и размер наказания, то мировыми судьями назначались альтернативные виды наказаний – административный арест на срок до пятнадцати суток либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов. Однако в отношении юридических лиц картина совершенно иная. Для них закон установил единственный вид наказания – административный штраф в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа. И в этом случае, когда суммы административных штрафов в области пожарной безопасности варьируются от ста пятидесяти тысяч до одного миллиона рублей, то для субъектов малого и среднего предпринимательства, бюджетных организаций, с учетом текущего неудовлетворительного финансового состояния, это становится непосильным бременем со всеми вытекающими последствиями: банкротство, арест имущества, задержка заработной платы, увольнение работников. Такая ситуация, конечно, никак не способствует быстрому и эффективному развитию бизнеса, на что неоднократно обращал внима-

<sup>15</sup> Автор имеет в виду случаи неуплаты административного штрафа в сумме от одной до трех тысяч рублей гражданами за правонарушения, предусмотренные ч. 1 и 2 ст. 20.4 КоАП РФ (Нарушение требований пожарной безопасности).

<sup>16</sup> Рос. газета. 2005. 19 апр.

ние глава государства в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации.

Следует заметить, что в рамках обсуждаемой нами проблемы и в учебной, и специальной литературе в области отечественного административного права уже высказывались, безусловно, интересные, вполне обоснованные и заслуживающие серьезного внимания предложения<sup>17</sup>, но до сих пор так и не нашедшие законодательного закрепления.

Необходимо отметить, что в силу ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ, принимая во внимание материальное положение лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев. Иными словами, федеральный законодатель допускает рассрочку платежа, но только в исключительных, документарно подтвержденных случаях финансовой несостоятельности хозяйствующего субъекта. Установленный срок рассрочки, хотя и превышает срок добровольной уплаты штрафа, однако часто явно недостаточен для исполнения постановления, о чем автор имеет самое полное представление, поскольку неоднократно сталкивался на стадии рассмотрения дел об административных правонарушениях в области пожарной безопасности с просьбами или заявленными ходатайствами об увеличении срока рассрочки платежа от законных представителей юридических лиц.

Не вызывает сомнения, что рассматриваемая норма федерального кодифицированного закона нуждается в совершенствовании. В связи с этим предлагаем внести в КоАП РФ изменения следующего содержания:

В ч. 2 ст. 31.5 «Отсрочка и рассрочка исполнения постановления о назначении административного наказания» слова *«на срок до трех месяцев»* заменить словами *«на срок до двенадцати месяцев»* и изложить в следующей редакции:

*С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до двенадцати месяцев.*

Полагаем, что предложенные изменения будут способствовать созданию действенного правового механизма реализации принципа неотвратимости административного наказания и качественно повысят уровень эффективности добровольного исполнения постановлений о наложении

---

<sup>17</sup> См.: *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Указ. соч. ; *Магомедова З. И.* Указ. соч. ; *Бондаренко А. А.* Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях о назначении наказания в виде штрафа. Проблемы и пути их решения, предложенные профессором, заслуженным юристом Российской Федерации Н. Г. Салищевой // *Административное право и процесс.* 2014. № 9. С. 77–82 ; *Зенина Н. В.* Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях : место в системе административного процесса // Там же. 2015. № 5. С. 41–45 ; *Осинцев Д. В.* Административная ответственность и ее превращенные формы // *Российский юрид. журнал.* 2012. № 5. С. 148–160.

административного штрафа правонарушителями в процессе реализации должностными лицами органов государственного пожарного надзора МЧС России административной процедуры исполнения государственной функции – принятие мер по результатам проверки.

*Академия государственной противопожарной службы МЧС России*

*Антипов Е. Г., старший преподаватель кафедры кадрового, правового и психологического обеспечения, подполковник внутренней службы*

*E-mail: antippoff@mail.ru*

*Academy of the State Fire Service EMERCOM of Russia*

*Antipov E. G., Senior Lecturer of the Personnel, Legal and Psychological Support Department, Lieutenant Colonel of the Internal Service*

*E-mail: antippoff@mail.ru*

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА  
ПРИ ПРИМЕНЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ  
В ВИДЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Д. Н. Рыжков**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 10 ноября 2018 г.

**Аннотация:** *рассматривается вопрос об использовании риск-ориентированного подхода в административно-юрисдикционной деятельности, предлагается перечень мероприятий по профилактике нарушений действующего законодательства, за которое назначается административное приостановление деятельности.*

**Ключевые слова:** *административная ответственность, риск, наказание, профилактика.*

**Abstract:** *the article deals with the issue of the use of the risk-oriented approach related to administrative jurisdictional activity. The author suggests some recommendations for the prevention of wrong in sentencing of punishment as an administrative suspension of activities.*

**Key words:** *administrative responsibility, risk, punishment, prevention.*

Существующая модель контрольно-надзорной деятельности обязывает контрольно-надзорные органы осуществлять с заданной периодичностью сплошную проверку юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что нередко приводит к неэффективному расходованию ресурсов.

Мировая практика свидетельствует об активном использовании системы управления рисками в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности органов власти, т. е. повышением уровня безопасности охраняемых законом ценностей.

Безусловно, напрямую к деятельности субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность, система управления рисками в целях назначения наказания в виде административного приостановления деятельности может не относиться, но в будущем, на наш взгляд, ее применение существенно упростило бы деятельность, в частности контрольно-надзорных органов, в отношении как потенциальных, так и действующих нарушителей законодательства в области административных правонарушений, отсюда – планирование проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не сплошным методом, а с учетом определенных критериев риска.

Учитывая положения ч. 2 ст. 8.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», обозначим, что риск-ориентированный подход в административно-юрисдикционной деятельности представляет собой метод организации и осуществления должностными лицами органов государственной власти контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, а также профилактике нарушения обязательных требований, влекущих назначение наказания в виде административного приостановления деятельности, определяется отнесением деятельности юридического лица либо индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Думается, не лишним будет в качестве базиса опираться на базовую модель определения критериев и категорий риска причинения вреда, которая представляет собой методологический инструментарий внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность контрольно-надзорных органов, разработанный в целях упорядочения механизма определения охраняемых законом ценностей, формализации параметров, характеризующих масштаб нанесенного им вреда, с одновременным формированием механизма сбора достоверной информации о случаях причинения вреда и характеристиках подконтрольных субъектов (объектов), а также правил определения критериев риска и распределения подконтрольных субъектов (объектов) по различным категориям риска в целях последующей дифференциации в их отношении контрольно-надзорных мероприятий<sup>1</sup>.

В качестве охраняемых законом ценностей необходимо указать те основные условия назначения административного приостановления деятельности, перечисленные в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ – «угроза жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды...».

Укажем, что под риском причинения вреда понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям различной степени тяжести.

---

<sup>1</sup> Базовая модель определения критериев и категорий риска : утв. протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19 (3); вместе с Требованиями к обоснованию предлагаемых федеральными органами исполнительной власти – участниками приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности категорий риска (классов опасности) и критериев риска в отношении осуществляемых ими видов государственного контроля (надзора)». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С учетом изложенного предлагаем органам государственной власти при осуществлении деятельности формировать матрицу рисков в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в частности, в отношении которых было назначено наказание в виде административного приостановления деятельности, классифицируя указанные субъекты предпринимательской деятельности на категории риска или классы (категории) опасности, исходя из типа производственных объектов, используемых в своей деятельности.

По нашему мнению, при формировании указанной матрицы рисков нужно исходить из следующего:

1) классифицировать деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов по функциональным характеристикам либо потенциальной опасности в случае наличия соответствующих формализованных критериев, что позволит спрогнозировать частоту совершаемых административных правонарушений, влекущих назначение административного приостановления деятельности;

2) определить перечень событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям, произойти случаи причинения вреда, например при «технологических рисках»: событиями могут стать аварии, катастрофы, пожары и т. д.; в сфере защиты здоровья и благополучия человека (животных, растений) – отравления, заболевания, эпидемии, экологические катастрофы и пр.;

3) определить условия, обстоятельства и причины, которые приводят к наступлению событий, следствием которых может стать причинение вреда, используя термин источники риска – различные присущие юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям характеристики, характеристики их деятельности, используемых ими производственных объектов, а также результатов их деятельности, которые самостоятельно или в комбинации с другими обстоятельствами, в том числе внешними, могут являться причинами или предпосылками осуществления событий, следствием которых может стать причинение вреда для охраняемых законом ценностей (например, для ситуации возникновения пожара, источниками риска могут являться технические характеристики зданий, квалификация персонала, ответственного за пожарную безопасность, природные условия и т. д.);

4) идентифицировать максимальное число значимых факторов риска (возникновение или изменение условий для реализации событий, следствием наступления которых может стать причинение вреда для охраняемых законом ценностей), т. е. конкретизировать условия, при которых ранее определенные источники риска могут стать причиной нанесения вреда (например, для ситуации дорожной аварии, факторами риска могут являться плохое техническое состояние автомобиля, наличие повреждений дорожного покрытия, водительский стаж менее полугода, ночное время суток и т. д.);

5) необходимо учитывать и «профиль риска», что представляет собой комбинацию условий для реализации событий, следствием наступления которых может стать причинение вреда для охраняемых законом ценностей (например, для ситуации дорожной аварии, неким «идеальным» профилем риска является выезд неисправного автомобиля, лишенного современных средств пассивной безопасности (ремни безопасности, подушки безопасности), на поврежденное дорожное покрытие, в сильный туман, сопровождающийся проливным дождем, а также водителя, имеющего водительский стаж менее полугода, в ночное время суток). При этом профиль риска может состоять из любой комбинации факторов риска;

6) в качестве примера приведем классификацию объектов на категорию высокого риска (объекты дошкольного и начального общего образования; организации, совершающие перевозку крупногабаритных грузов), среднего и низкого риска (объекты торговли непродовольственными товарами; временные постройки, киоски, навесы и другие подобные постройки);

7) по критериям вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований (высокий, средний, низкий), например: деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов, подлежащих отнесению в соответствии с критериями тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований при соблюдении одного из следующих условий: а) отсутствие при последней плановой / внеплановой (документарной / бездокументарной) проверке грубых нарушений требований пожарной безопасности, утвержденных в соответствующем перечне; б) создание в установленном законодательством Российской Федерации порядке подразделения пожарной охраны для защиты соответствующих объектов (за исключением добровольных пожарных формирований); в) наличие в структуре юридического лица и у индивидуального предпринимателя, которые используют объект защиты, подразделения, занимающегося вопросами пожарной профилактики, кадровый состав которого имеет специальное пожарно-техническое образование и стаж работы в системе государственного пожарного надзора или тушения пожаров не менее 5 лет, проведение пожарного аудита объекта защиты (независимой оценки пожарного риска) с выводом о выполнении условий соответствия указанного объекта требованиям пожарной безопасности;

8) установить периодичность проведения проверок при отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска – высокий риск (один раз в год / два года / три года); средний риск (не чаще, чем один раз в три года / четыре года / пять лет); низкий риск (не чаще, чем один раз в четыре года / пять лет / шесть лет), а также учитывать частоту совершения юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями правонарушений, влекущих за со-

бой назначение наказания в виде административного приостановления деятельности.

Обобщая вышесказанное, предлагаем в самом общем виде посмотреть на матрицу рисков в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (в частности, за нарушение действующего законодательства, влекущее назначение наказания в виде административного приостановления деятельности):

Наименование фактора риска	Значение категории (критерия) риска*	Возможная частота нарушения действующего законодательства, влекущего назначение наказания в виде административного приостановления деятельности**		
		низкая возможная частота вреда	средняя возможная частота вреда	высокая возможная частота вреда

\* Высокая степень риска определяется значением «1»; средняя степень риска определяется значением «2»; низкая степень риска определяется значением «3».

\*\* Возможная частота возникновения вреда выделяется: зеленым цветом – низкая; желтым – средняя; красным – высокая.

Отметим, что указанные подходы нашли свое отражение в постановлении Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Что касается мероприятий по профилактике нарушений действующего российского законодательства, за которое назначается административное приостановление деятельности, то органам государственной власти, независимо от функций контроля (надзора) целесообразно:

– размещать на официальных сайтах в сети «Интернет» перечень нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные для соблюдения требования, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов, в том числе положения, касающиеся административного приостановления деятельности, условий его применения;

– осуществлять информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и иными способами;

– обеспечивать регулярное (не реже одного раза в год) обобщение практики по привлечению к административной ответственности и на-

значению наказания в виде административного приостановления деятельности и размещения на официальных сайтах в сети «Интернет» соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в целях недопущения таких нарушений.

*Воронежский государственный университет*

*Рыжков Д. Н., аспирант кафедры административного и административного процессуального права, ведущий специалист – эксперт правового отдела Управления Федеральной налоговой службы по Воронежской области*

*E-mail: dima.ryjkov2018@yandex.ru*

*Voronezh State University*

*Ryzhkov D. N., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative of Procedural Law Department, Leading Specialist – Expert of the Legal Department of Voronezh Federal Tax Service*

*E-mail: dima.ryjkov2018@yandex.ru*

УДК 349.2

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

С. В. Передерин

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 11 января 2019 г.

**Аннотация:** рассматриваются правовые проблемы дисциплинарной ответственности физических лиц, занятых в сфере использования несамоостоятельного труда. Особое внимание уделено рассмотрению тенденций развития и совершенствованию законодательства, регулирующего дисциплинарную ответственность различных категорий работников. Высказываются ряд предложений, направленных на совершенствование законодательства о дисциплинарной ответственности.

**Ключевые слова:** дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, дисциплинарные взыскания, служебный проступок, наложенные дисциплинарного взыскания.

**Abstract:** considered the legal issues of disciplinary responsibility of individuals engaged in the sphere of using nonself labor. Particular attention is paid to the consideration of tendencies in the development and improvement of legislation governing the disciplinary responsibility of various categories of workers. There are several proposals aimed at improving the legislation about disciplinary responsibility.

**Key words:** disciplinary responsibility, disciplinary misconduct, disciplinary action, official misconduct, the imposition of disciplinary action.

Любой коллективный труд требует согласованных действий его участников. Без соблюдения установленных законодательством и иными нормативными актами правил поведения работников, гражданских и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов, лиц, обучающихся в различных образовательных организациях, членов саморегулируемых организаций и других категорий физических лиц, участвующих в различных сферах трудовой, служебной и другой деятельности, невозможно установить координацию деятельности и слаженность в работе.

В условиях радикального обновления экономики, перехода ее на инновационные и цифровые технологии, значение дисциплины труда резко возрастает, поскольку ее нарушение, даже одним работником, гражданским государственным служащим, сотрудником правоохранительных органов и т. п., может привести к серьезным негативным последствиям.

Дисциплина труда в Российской Федерации обеспечивается экономическими, политическими, техническими и технологическими и другими средствами. Значительная роль в деле укрепления и обеспечения дисциплины

плины труда принадлежит правовым нормам, регулирующим трудовую, служебную, исполнительскую и иные виды дисциплины труда, которые закреплены в многочисленных нормативных правовых актах различной юридической силы.

Правовым проблемам регулирования дисциплины труда посвящена обширная научная литература<sup>1</sup>. Не вдаваясь в детальный анализ различных правовых позиций и точек зрения отметим лишь то, что дисциплина труда рассматривается в «широком» и «узком» аспектах.

В широком смысле под дисциплиной труда понимается круг общественных отношений, складывающихся в сфере государственного и муниципального управления, экономике, промышленности, сельскохозяйственном производстве, сфере оказания различного вида услуг и других, возникающих в связи с необходимостью соблюдения, надлежащего исполнения социальных и правовых норм, правил поведения в обществе, государстве, отдельных отраслях экономики и сфере оказания соответствующих услуг. Исходя из такого понимания дисциплины труда выделяют: экономическую, политическую, бюджетную, финансовую, налоговую, бухгалтерскую, аудиторскую, таможенную и иные виды дисциплины труда.

Применительно к отдельным отраслям экономики и сферам оказания различного вида услуг выделяют дисциплину труда: в промышленности, на различных видах транспорта (автомобильном, железнодорожном, морском, речном, авиационном и т. п.), сельском хозяйстве, банковской сфере, торговле, связи и т. п.

В узком аспекте дисциплина труда рассматривается как обязательные для всех физических лиц (граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства), занятых в сфере использования несамостоятельного труда (работников, гражданских государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов, лиц, осуществляющих трудовую деятельность в общественных объединениях и саморегулируемых организациях), работодателей, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, на которой они созданы (их правомочных представителей), государственных и муниципальных органов (представителей нанимателя), правоохранительных органов, общественных объединений, саморегулируемых организаций, учебных организаций и т. п., правила поведения, призванные обеспечить согласованную деятельность участников соответствующих правоотношений, возникающих

<sup>1</sup> См.: *Абрамова А. А.* Дисциплина труда в СССР : правовые вопросы. М., 1964 ; *Адушкин Ю. С.* Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986 ; *Бахрах Д. Н.* Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6 ; *Носова Ю. Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011 ; *Пятаков А. В.* Укрепление трудовой дисциплины : правовые проблемы. М., 1979 ; *Скобелкин В. Н.* Дисциплинарная и материальная ответственность рабочих и служащих. Воронеж, 1990 ; *Сыроватская Л. А.* Ответственность за нарушение трудового законодательства. М., 1974.

в процессе трудовой, служебной и иной трудовой деятельности в сфере использования самостоятельного труда.

То есть в таком понимании дисциплина труда представляет собой упорядоченность, организованность, исполнительность и ответственность всех субъектов, участвующих в использовании наемного труда.

Из такого понимания следует, что для дисциплины труда характерны следующие признаки: по своей сути она является одной из форм социальной связи, возникающей между различными субъектами, реализующими свои взаимные права и обязанности в сфере использования самостоятельного труда; дисциплина труда всегда сопряжена с подчинением работника, гражданского государственного служащего, сотрудника правоохранительных органов, члена общественного объединения или саморегулируемой организации и т. п. воле работодателя (его правомочным представителям), государственному или муниципальному органу (представителю нанимателя), должностному лицу, наделенному соответствующей дисциплинарной властью, иному органу управления, должностным лицам, обладающим властными полномочиями в соответствии с законодательством или уставами организации и т.п.; дисциплина труда всегда связана с выполнением сторонами трудовых, служебных и иных аналогичных отношений трудовых (служебных) обязанностей, закрепленных в трудовом законодательстве и иных нормативных правовых актах, содержащих нормы трудового права, правилах внутреннего трудового распорядка, служебных регламентах, приказах, инструкциях, локальных нормативных актах, актах, принимаемых общественными объединениями и саморегулируемыми организациями, трудовом договоре или служебном контракте; она всегда направлена на обеспечение правомерного поведения участников использования наемного труда, производственной, технологической, исполнительской и иных видов трудовой (служебной) деятельности.

Правовое понятие дисциплины труда в узком аспекте дается в ст. 189 ТК РФ. Дисциплина труда – обязательное для всех работников подчинение правилам поведения, определенным ТК РФ, иными федеральными законами, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Следует отметить, что дисциплина труда – это не только строгое подчинение правилам поведения, но и сознательное, творческое отношение к выполнению своих трудовых (служебных) обязанностей, обеспечение высокого качества труда, эффективное использование агрегатов, механизмов, различной техники, вверенной работнику для использования, а также рациональное использование рабочего времени.

Указанное выше определение дисциплины труда является универсальным, и оно в той или иной содержательной форме используется для характеристики служебной и иных видов дисциплины труда.

Так, согласно ст. 56 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» под служебной дисциплиной на гражданской службе следует понимать обя-

зательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом.

Служебная дисциплина сотрудников правоохранительных органов – соблюдение сотрудником установленных законодательством Российской Федерации, присягой, дисциплинарным уставом соответствующих органов, контрактом, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации представленных прав.

Таким образом для характеристики дисциплины труда законодатель использует разные по форме, но равнозначные по содержанию правовые понятия: «дисциплина труда» и «служебная дисциплина», что свидетельствует об общей сущности дисциплины труда.

За нарушение трудовой (служебной) дисциплины работники, гражданские государственные и муниципальные служащие, сотрудники правоохранительных органов, общественных объединений и саморегулируемых организаций и т. п. привлекаются к дисциплинарной ответственности на основе федерального законодательства.

Дисциплинарная ответственность представляет собой обязанность физического лица (работника, государственного гражданского служащего, сотрудника правоохранительных органов, члена саморегулируемой организации или общественного объединения и т. п.), нарушившего законодательство в процессе трудовой, служебной или иной трудовой деятельности в сфере использования несамостоятельного труда, ответить перед работодателем (его правомочным представителем), представителем нанимателя, должностным лицом, наделенным соответствующими властными полномочиями, специальным органом, коллективом саморегулируемой организации или общественного объединения и претерпеть негативные последствия, которые представляют собой дисциплинарные взыскания, закрепленные в трудовом законодательстве и иных нормативных актах.

Таким образом, для дисциплинарной ответственности характерны следующие признаки:

- 1) она наступает только за совершение работником, государственным гражданским служащим, сотрудником правоохранительных органов и другими только за совершение дисциплинарного (служебного проступка);
- 2) правонарушитель трудовой (служебной) и иной дисциплины труда обязан претерпеть неблагоприятные меры личного характера;
- 3) имеет место властное осуждение со стороны работодателя, представителя нанимателя, органа или должностного лица противоправного поведения лица, состоящего в трудовых, служебных или иных аналогичных правоотношениях.

Исследованию правовых проблем дисциплинарной ответственности уделялось и уделяется значительное внимание учеными в области административного и трудового права<sup>2</sup>. Следует отметить, что имеет место перетягивание «одеяла» о дисциплинарной ответственности по отраслевому признаку. Ученые в области административного права пытаются обосновать особенности и специфику дисциплинарной ответственности в сфере государственного управления. Полагаем, что такая тенденция является малопродуктивной. Научные исследования по проблемам дисциплинарной ответственности целесообразно вести с позиций выявления общих черт, присущих дисциплинарной ответственности.

В науке административного права некоторые исследователи пытаются провести разграничения между понятием «административное правонарушение» и «дисциплинарный проступок» по содержанию состава каждого из них<sup>3</sup>. Детально исследуются частные вопросы правомерности наложения дисциплинарных взысканий на сотрудников правоохранительных органов за нарушение административного правонарушения<sup>4</sup>, элементы правового механизма привлечения к дисциплинарной и административной ответственности гражданских государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов<sup>5</sup>, исследуются основания и условия наступления дисциплинарной ответственности применительно к различным субъектам дисциплинарной ответственности<sup>6</sup>.

Некоторые ученые в области административного права предлагают усилить роль административной ответственности в регулировании служебной дисциплины в противовес дисциплинарной<sup>7</sup>. Но такие предложения не находят всеобщей поддержки. Критические замечания в отноше-

---

<sup>2</sup> См.: *Лебедев В. М.* Дисциплина труда. Барнаул, 1979; *Гришковец А. А.* Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // *Государство и право.* 2002. № 12; *Носова Ю. Б.* Указ. соч.; *Полетаев Ю. Н.* Правопорядок и ответственность в трудовом праве. М., 2001; *Пятаков А. В.* Указ. соч.; *Скобелкин В. Н.* Указ. соч.; *Сыроватская Л. А.* Указ. соч.

<sup>3</sup> См.: *Фролов В. А.* Соотношение административного правонарушения и дисциплинарного проступка // *Актуальные вопросы публичного права.* 2013. № 10. С. 47–58.

<sup>4</sup> См.: *Малыхина Т. А.* Сочетание дисциплинарной и административной ответственности сотрудников органов внутренних дел // *Вестник Удмурского ун-та.* 2015. Т. 25. С. 154–159; *Кондратьев С. М.* Механизм дисциплинарной и административной ответственности военнослужащих. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: *Чаннов С. Е.* Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // *Журнал рос. права.* 2018. № 2. С. 59–69.

<sup>6</sup> См.: *Добробаба М. Б.* Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих // *Административное и муниципальное право.* 2013. № 6. С. 636–637.

<sup>7</sup> См.: *Административная ответственность: вопросы теории и практики (восьмые Лазаревские чтения)* // *Государство и право.* 2005. № 1. С. 9–10.

нии данной позиции сводятся к следующему. Увеличение числа составов административных правонарушений, за совершение которых должностные лица – гражданские служащие и сотрудники правоохранительных органов могут быть привлечены к административной ответственности, представляется непродуктивным и даже в определенной мере вредным, поскольку таким образом подрывается доверие к самому правовому институту служебной дисциплины.

Некоторые ученые предлагают совершенствовать правовой механизм дисциплинарной ответственности<sup>8</sup> в сфере государственной гражданской службы.

Анализ научной административно-правовой литературы свидетельствует о том, что имеют место две позиции по вопросу, какая юридическая ответственность – административная или дисциплинарная – должна играть основную роль в обеспечении служебной дисциплины<sup>9</sup>. Не вдаваясь в подробности данной дискуссии отметим лишь то, что при регулировании служебных обязанностей, обусловленных действующим законодательством, служебным регламентом, служебным контрактом и т. п. преимущественная роль должна отводиться дисциплинарной ответственности, поскольку она является более гибкой и оперативной и позволяет представителю нанимателя или соответствующему должностному лицу, обладающему конкретной дисциплинарной властью, наиболее эффективно воздействовать на нарушителей служебной дисциплины.

Большинство ученых в области административного права поддерживают и обосновывают точку зрения о самостоятельности отдельных видов дисциплинарной ответственности (сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих, государственных гражданских служащих и др.) и предлагают не распространять на них действие норм трудового права, даже в том случае, когда механизм правового регулирования является аналогичным по формальному содержанию правовых положений<sup>10</sup>.

Некоторые авторы предлагают отказаться от использования трудового законодательства по отношению к государственным гражданским служащим и создать полноценное служебное законодательство, частью которого должно стать дисциплинарное законодательство, регламенти-

<sup>8</sup> См.: *Гришкова А. А.* Административная ответственность государственных гражданских служащих : состояние и перспективы развития // Вестник ВИПК МВД России. 2017. № 3. С. 51.

<sup>9</sup> См.: *Филатов И. Т., Плюхин Н. В.* Спорный вопрос дисциплинарной и административной ответственности // Сов. государство и право. 1971. № 10. С. 134–135 ; *Гришкова А. А.* Административная ответственность государственных гражданских служащих : состояние и перспективы развития. С. 51.

<sup>10</sup> См.: Административная ответственность : вопросы теории и практики (восьмые «Лазаревские чтения»). С. 9–10 ; *Долгих И. П.* Несовершенство законодательства об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 7. С. 58–61 ; *Гришкова А. А.* Административная ответственность государственных служащих : состояние и перспективы развития. С. 51–52.

рующееся федеральным законом о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации<sup>11</sup>.

Представляется, что отраслевые правовые исследования сущности дисциплинарной ответственности, попытка обосновать самостоятельность и обособленность отдельных видов дисциплинарной ответственности применительно к отдельным ее субъектам не согласуется с действующим трудовым законодательством, существующими объективными условиями и судебной практикой.

Правовые исследования, на наш взгляд, должны вестись не в сторону расширения дифференциации правового регулирования дисциплинарной ответственности отдельных групп субъектов, а, наоборот, в сторону ее унификации.

Полагаем, что правовую категорию дисциплинарной ответственности следует связывать с личностью правонарушителя. По своей сути дисциплинарная ответственность – это определенное правовое состояние, переживаемое физическим лицом, состоящим в трудовых, служебных, учебных и других отношениях с работодателем, государственным органом, саморегулируемой или учебной организацией.

Законодательство и иные нормативные акты, регулирующие дисциплинарную ответственность различных групп физических лиц, состоящих в трудовых, служебных, учебных и иных отношениях с работодателями, государственными органами власти и управления, правоохранительными органами, саморегулируемыми организациями и общественными объединениями можно условно разделить на следующие блоки.

К первому блоку следует отнести трудовое законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность работников, т. е. физических лиц, выполняющих свои трудовые обязанности на основании заключения Трудового договора (граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства). Оно включает в свое содержание действующий Трудовой кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 8 марта 2011 г. № 35-ФЗ «Об утверждении Устава о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии»<sup>12</sup>. Перечень эксплуатирующих организаций, на которые распространяется действие указанного выше устава о дисциплине, утвержден Правительством РФ от 20 июля 2011 г. № 597<sup>13</sup>. Перечень должностей (профессий) работников, эксплуатирующих организации, в том числе работников, непосредственно обеспечивающих безопасность особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов в области использования атомной энергии утвержден приказом Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» от 18 декабря 2013 г. № 1/21 НПА<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> См.: Носова Ю. Б. Указ. соч. С. 92–93.

<sup>12</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 11. Ст. 1504.

<sup>13</sup> Там же. Ст. 4646.

<sup>14</sup> Бюллетень нормативных актов Федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 12.

В ч. 5 ст. 189 ТК РФ закреплено правовое положение о том, что для правового регулирования дисциплинарной ответственности отдельных категорий работников могут приниматься федеральные законы, устанавливающие уставы и положения о дисциплине. Это правовое положение закреплено также в ст. 330 ТК РФ, предусматривающей дисциплинарную ответственность работников, труд которых непосредственно связан с движением транспортных средств. Нормы права, содержащиеся в ТК РФ и регламентирующие дисциплинарную ответственность работников, применяются и к другим лицам, осуществляющим трудовую (служебную) деятельность, связанную с использованием личного труда, если это предусмотрено Трудовым кодексом РФ или иным законом. Так, согласно ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, к муниципальным служащим применяются дисциплинарные взыскания, правовые процедуры наложения и снятия дисциплинарных взысканий, предусмотренные трудовым законодательством<sup>15</sup>. Все работодатели (физические и юридические лица), независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности обязаны руководствоваться правовыми положениями трудового законодательства, регламентирующего дисциплинарную ответственность.

В содержание второго блока следует включить законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих, которая применяется к физическим лицам, заключившим служебный контракт с представителем нанимателя, за нарушение служебной дисциплины. Следует иметь в виду, что гражданская государственная служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ.

Дисциплинарная ответственность всех государственных гражданских служащих регулируется правовыми нормами, закрепленными в федеральных законах: «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ<sup>16</sup>; «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ<sup>17</sup>, указами Президента РФ: «Об утверждении перечня должностей Федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» от 18 мая 2009 г. № 557<sup>18</sup>; «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» от 1 июля 2010 г. № 821<sup>19</sup>, и другими постановлениями Прави-

<sup>15</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

<sup>16</sup> Там же. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>17</sup> Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>18</sup> Там же. 2009. № 21. Ст. 2542.

<sup>19</sup> Там же. 2010. № 27. Ст. 3446.

тельства РФ, нормативными правовыми актами, принимаемыми министерствами, ведомствами, службами, законами и иными нормативными актами, утверждаемыми субъектами РФ. На локальном уровне дисциплинарная ответственность регламентируется административными и служебными регламентами, должностными регламентами и служебным контрактом.

Третий блок в свое содержание включает законодательство о дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов (МВД, полиции, национальной гвардии, следственного комитета и др.), обеспечивающих безопасность государства и граждан в различных сферах общественной жизни. Дисциплинарная ответственность сотрудников правоохранительных органов регламентируется федеральными законами: «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ<sup>20</sup>, «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ<sup>21</sup>, «О следственном комитете Российской Федерации» от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ<sup>22</sup>, «О службе в федеральной противопожарной службе государственной противопожарной службы» от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ<sup>23</sup>, «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1<sup>24</sup>, «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ<sup>25</sup> и др.

Анализ федеральных законов, предусматривающих дисциплинарную ответственность сотрудников правоохранительных органов за совершенные служебные проступки, свидетельствует о том, что имеет место единоеобразие дисциплинарных взысканий, хотя их перечень по сравнению с установленным ТК РФ значительно шире. На сотрудников правоохранительных органов, как правило, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации;
- 5) понижение в должности;
- 6) снижение в специальном звании на одну ступень;
- 7) лишение нагрудного знака;
- 8) увольнение из соответствующего правоохранительного органа.

Относительно указанных дисциплинарных взысканий можно отметить следующее. Во-первых, дисциплинарные взыскания в качестве замечания, выговора, строгого выговора носят моральный характер, они связаны лишь с моральным осуждением, не несут каких-либо негатив-

---

<sup>20</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49. Ст. 7020.

<sup>21</sup> Там же. № 7. Ст. 900.

<sup>22</sup> Там же. № 1. Ст. 15.

<sup>23</sup> Там же. 2016. № 22. Ст. 3089.

<sup>24</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

<sup>25</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 30. Ст. 4532.

ных последствий для сотрудника. Он не чувствует какой-либо разницы между ними. Эти дисциплинарные взыскания имеют одинаковое значение только при увольнении сотрудника правоохранительных органов за неоднократное совершение служебного проступка. Полагаем, что из трех дисциплинарных взысканий, применяемых к сотрудникам правоохранительных органов, можно оставить одно, например в виде выговора, и, может быть, ввести дисциплинарное взыскание, имеющее материальный характер (снятие различных льгот, сокращение или лишение ежемесячного или иного денежного поощрения и т. п.), используя опыт зарубежных стран. Так, дисциплинарное взыскание в виде сокращения должностного оклада в размере до одной пятой части оклада применяется в Германии на срок до трех лет<sup>26</sup>. Во-вторых, дисциплинарные взыскания в виде понижения в должности, снижения в специальном звании на одну ступень можно рассматривать в качестве принудительного труда, а, как известно, принудительный труд в Российской Федерации запрещен (ст. 4 ТК РФ). Эти дисциплинарные взыскания необходимо исключить. В-третьих, дисциплинарные взыскания в виде лишения нагрудного знака, понижения в классном чине, на наш взгляд, унижают человеческое достоинство и должны быть отменены. Существенная роль в регулировании дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов принадлежит дисциплинарным уставам; которые, как правило, утверждаются указами Президента РФ. К ним, в частности, относится дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377<sup>27</sup>.

Дисциплинарные уставы по своей структуре являются однотипными. Они определяют сущность служебной дисциплины, обязанности сотрудников, обязанности должностных лиц по поддержанию служебной дисциплины, правовые процедуры: применения мер поощрения, наложения и исполнения дисциплинарных взысканий; учета мер поощрения и дисциплинарных взысканий; обжалования дисциплинарных взысканий.

Важная роль в правомерности привлечения сотрудников правоохранительных органов к дисциплинарной ответственности принадлежит инструкциям, положениям о расследовании служебных проступков.

Четвертый блок включает федеральные законы, регулирующие дисциплинарную ответственность сотрудников специализированных органов (таможенных, налоговых, аудиторских и т. п.) и саморегулируемых организаций. В качестве примера можно привести Устав Таможенной службы Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396<sup>28</sup>, и Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>29</sup>, которые определяют

<sup>26</sup> См.: *Добробаба М. Б.* Проблема совершенствования системы дисциплинарных взысканий, применяемых в рамках служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений // *Административное и муниципальное право.* 2016. № 1. С. 63.

<sup>27</sup> *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2012. № 43. Ст. 5808.

<sup>28</sup> Там же. 1998. № 47. Ст. 5742.

<sup>29</sup> Там же. 2007. № 49. Ст. 6076.

порядок применения дисциплинарных взысканий к соответствующим категориям сотрудников. Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» регламентирует правовые процедуры применения мер дисциплинарного воздействия к членам саморегулируемых организаций, нарушающим требования стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, определяет правовые процедуры рассмотрения жалоб на действия членов саморегулируемых организаций, предусматривает правовое положение о создании специального органа по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемых организаций мер дисциплинарного воздействия, порядок принятия решения о применении следующих мер дисциплинарного воздействия:

1) вынесения предписания, обязывающего члена саморегулируемой организации устранить выявленные нарушения и устанавливающего сроки устранения таких нарушений;

2) вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения;

3) наложение на члена саморегулируемой организации штрафа;

4) рекомендации об исключении лица из членов саморегулируемой организации, подлежащей рассмотрению постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации;

5) иные установленные внутренними документами саморегулируемой организации меры; о порядке обжалования решения о применении меры дисциплинарного воздействия, а также разработке необходимых внутренних документов (ст. 10 указанного федерального закона) и др.

Следует отметить, что данный федеральный закон предусматривает применение к нарушителям служебной дисциплины не дисциплинарных взысканий, а мер дисциплинарного воздействия, в том числе и штрафа.

Указанные выше правовые положения конкретизируются и детализируются в федеральных законах применительно к отдельным видам саморегулируемых организаций. Например, «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ<sup>30</sup>, «Об аудиторской деятельности» от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ<sup>31</sup>, «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ<sup>32</sup>, «О кадастровой деятельности» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ<sup>33</sup> и др. Они предусматривают, как правило, в качестве органа, рассматривающего дела о дисциплинарной ответственности, дисциплинарный комитет.

В современных условиях в регулировании дисциплинарной ответственности отдельных категорий работников возрастает роль и значение кодексов профессиональной и корпоративной этики, которые устанавливают требования к профессиональной этике (адвокатов, банковских служащих, журналистов, менеджеров, нотариусов и других, основания воз-

---

<sup>30</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3813.

<sup>31</sup> Там же. 2009. № 1. Ст. 15.

<sup>32</sup> Там же. 2015. № 29. Ст. 4349.

<sup>33</sup> Там же. 2007. № 31. Ст. 4017.

никновения дисциплинарной ответственности, порядок привлечения их к дисциплинарной ответственности и меры дисциплинарной ответственности, определяют органы, имеющие право применять дисциплинарные взыскания.

Кодексы профессиональной и корпоративной этики разрабатываются, принимаются либо самостоятельно соответствующими общественными объединениями, например Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации принят собранием представителей нотариальных палат субъектов РФ 16 ноября 2015 г. и утвержден Министерством юстиции РФ 19 января 2016 г., Кодекс профессиональной этики адвоката принят Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г., либо утверждаются постановлением Правительства РФ. Так, постановлением Правительства РФ от 29 июля 2005 г. № 465<sup>34</sup> утвержден типовой Кодекс профессиональной этики негосударственных пенсионных фондов, а постановлением от 17 июня 2005 г. № 383<sup>35</sup> типовой Кодекс профессиональной этики управляющих компаний.

Кодексы профессиональной и корпоративной этики и иные нормативные акты, регулирующие дисциплинарную ответственность общественных объединений и организаций, составляют пятый блок.

В качестве самостоятельных блоков следует выделить законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность военнослужащих и судей.

Дисциплинарная ответственность военнослужащих регулируется Дисциплинарным уставом Вооруженных сил, утвержденным Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495<sup>36</sup>. Военнослужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, т. е. за противоправное, виновное действие (бездействие) выражающееся в нарушении воинской дисциплины, который в соответствии с законодательством РФ не влечет за собой уголовную или административную ответственность (ст. 47 Устава). Правовые положения, закрепленные в главе третьей Дисциплинарного устава регулируют правовые процедуры привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности.

Специфическим является законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность судей. Она регламентируется правовыми положениями, закрепленными в Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>37</sup>. Согласно ст. 12.1 данного закона, судья за совершение дисциплинарного проступка, т. е. виновного действия (бездействия) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения закона о статусе судей в РФ и (или) кодекса судейской этики, утвержденного Всероссийским съездом судей, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи, мо-

<sup>34</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 32. Ст. 3310.

<sup>35</sup> Там же. 2015. № 26. Ст. 2648.

<sup>36</sup> Там же. 2007. № 47. Ст. 5749.

<sup>37</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

жет быть привлечен к дисциплинарной ответственности. Таким образом, судьи могут привлекаться к дисциплинарной ответственности не только за нарушение служебных обязанностей, но и за совершение проступков, несовместимых с кодексом судейской этики. К ним могут применяться следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) предупреждение; 3) досрочное прекращение полномочий судьи.

Решение о наложении на судью, за исключением судьи Конституционного Суда РФ, дисциплинарного взыскания принимается квалификационной коллегией судей, к компетенции которой относится рассмотрение вопроса о прекращении полномочий этого судьи на момент принятия решения.

Решение квалификационной коллегии о применении дисциплинарных взысканий в виде замечания и предупреждения может быть обжаловано в суд в порядке, установленном федеральным законом, а о досрочном прекращении полномочий судьи – в Дисциплинарную коллегию Верховного Суда РФ.

Относительно законодательства, регламентирующего различные виды дисциплинарной ответственности можно выделить следующие характерные черты и тенденции.

Наметился общий подход к понятию дисциплинарной ответственности, который исходит из того, что нормы права, регулирующие дисциплинарную ответственность призваны обеспечить необходимый правопорядок в различных организациях, соответствующие правовые условия для достижения оптимального согласования интересов трудовых, служебных и иных общественных отношений, возникающих в сфере использования несамостоятельного труда между работниками, работодателями, представителями нанимателя, членами саморегулируемых организаций и общественных объединений.

Основанием для привлечения работника, гражданского государственного служащего, сотрудника правоохранительных органов и др. является дисциплинарный (служебный) проступок, под которым понимается виновное, противоправное неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на каждого из них законодательством РФ, дисциплинарными уставами, должностными регламентами (должностной инструкцией), положениями, приказами работодателя, представителями нанимателя, локальными нормативными актами, трудовым договором или служебным контрактом трудовых (служебных) обязанностей, а также запретов и ограничений, предусмотренных законодательством в отношении исполнения профессиональных обязанностей.

Дисциплинарный проступок не может рассматриваться как неопределенное понятие, основанное лишь на внутреннем убеждении работодателя или должностного лица, имеющего право налагать дисциплинарные взыскания, а вывод о виновности не может быть основан на предположениях о фактах, которые не подтверждены в установленном законодательством порядке. Поэтому привлечение работника, гражданского государственного служащего, сотрудника правоохранительных органов

к дисциплинарной ответственности возможно лишь в том случае, когда работодателем, должностным лицом или уполномоченным органом установлена конкретная вина нарушителя трудовой (служебной) дисциплины и она доказана в установленном законодательством порядке (принцип презумпции невиновности и виновной ответственности, т. е. имеется в наличии вина как необходимый элемент правонарушения).

Дисциплинарные проступки, являющиеся основанием для привлечения физических лиц к дисциплинарной ответственности, делятся на две большие группы: общие и специальные. К первой группе относятся дисциплинарные проступки, которые совершаются всеми лицами, осуществляющими трудовые, служебные, должностные и т. п. обязанности. К ним, в частности, относятся: опоздание на работу (службу); преждевременный уход с работы; совершение прогула без уважительных причин; появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашение охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой, служебной, медицинской, банковской, аудиторской и т. п.); совершение по месту работы хищения и др. Ко второй группе относятся дисциплинарные проступки, характерные только для субъектов, осуществляющих специфические трудовые или служебные обязанности; совершение работником выполняющим воспитательную функцию аморального проступка; непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является; принятие необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства); нарушение прав и законных интересов физических и юридических лиц при предоставлении государственных услуг; неправомерное осуществление служебных полномочий и т. п.

Следует отметить также тенденцию расширения однократных грубых нарушений трудовой дисциплины применительно к отдельным категориям работников, государственных гражданских служащих и сотрудникам правоохранительных органов: преподавателям, спортсменам, тренерам, гражданским служащим и сотрудникам правоохранительных органов за совершение коррупционных дисциплинарных проступков.

Привлечение работника, государственного гражданского или муниципального служащего, сотрудника правоохранительных органов и т. п. к дисциплинарной ответственности возможно только лишь с соблюдением общих принципов юридической ответственности: законности; справедливости; целесообразности; неотвратимости; быстроты наступления дисциплинарной ответственности. На это обстоятельство обратил внимание Конституционный Суд РФ в своем определении от 23 апреля 2015 г. № 782-О.

Привлечение конкретного работника, служащего, сотрудника правоохранительных органов и др. может производиться только работодателем (его правомочными лицами), представителем нанимателя, специальным органом, например дисциплинарным комитетом в саморегулируемых организациях, должностными лицами, наделенными законом соответ-

ствующими дисциплинарными полномочиями с учетом конкретных обстоятельств, при которых совершен дисциплинарный проступок, тяжести совершенного дисциплинарного проступка, предшествующего поведения работника, служащего, сотрудника правоохранительных органов и т. п.

Право, а не обязанность выбора конкретной меры дисциплинарного взыскания из числа предусмотренных законодательством РФ принадлежит указанным выше субъектам<sup>38</sup>.

Для привлечения нарушителя трудовой, служебной и иной дисциплины работодателя, представители нанимателя, должностные лица, обладающие конкретной дисциплинарной властью, используют общую правовую процедуру, состоящую из следующих стадий: служебное расследование (разбирательство) по поводу совершенного дисциплинарного (служебного) проступка; затребование письменного объяснения от нарушителя трудовой, служебной, иной дисциплины труда; оценка работодателем, представителем нанимателя, должностным и иными лицами материалов, собранных по факту нарушения; ознакомление работника, служащего, сотрудника правоохранительных органов и др. с собранными по факту нарушения материалами; принятие уполномоченным лицом или соответствующим органом решения о применении к нарушителю соответствующей меры дисциплинарного воздействия; издание приказа (распоряжения) о применении конкретного дисциплинарного взыскания и ознакомление с ним нарушителя трудовой, служебной или иной дисциплины труда.

При реализации правовой процедуры, регламентирующей применение дисциплинарных взысканий, представители нанимателя, должностные лица и специальные органы должны соблюдать общие процедурные сроки, установленные ст. 193 ТК РФ: дисциплинарное взыскание не может быть наложено позднее одного месяца со дня обнаружения дисциплинарного (служебного) проступка или со дня окончания служебного расследования; шести месяцев со дня совершения дисциплинарного (служебного) проступка; двух лет по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности, три года за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных законодательством РФ о противодействии коррупции.

По общему правилу в месячный срок со дня обнаружения проступка (служебного расследования) не включаются также время болезни и пребывания в отпуске (любом) нарушителя дисциплины, а в шестимесячный, двух- и трехлетние периоды не включается время производства по уголовному делу.

Применительно ко всем видам дисциплинарной ответственности действует общее правило, согласно которому за один дисциплинарный проступок к нарушителю дисциплины труда может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

---

<sup>38</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2017 г. № 2689-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Общими являются такие дисциплинарные взыскания, как замечание, выговор, увольнение за совершение соответствующих дисциплинарных проступков, предусмотренных законодательством, а также правила снятия дисциплинарных взысканий.

Итак, в настоящее время применяется обширное законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность физических лиц, осуществляющих свою трудовую деятельность в сфере использования несамостоятельного труда на основании трудового договора или служебного контракта, которое содержит единое понятие дисциплинарного (служебного) проступка и устанавливает общие правовые процедуры привлечения нарушителей трудовой, служебной или иной дисциплины к дисциплинарной ответственности и нуждается в унификации.

Полагаем, что необходимо разработать и принять Дисциплинарный устав Российской Федерации, в содержании которого закрепить общий понятийный аппарат, касающийся дисциплинарной ответственности, общие и специальные дисциплинарные взыскания, применяемые к отдельным категориям физических лиц, выполняющим трудовые (служебные) функции, общие правовые процедуры наложения, снятия и обжалования дисциплинарных взысканий. Принятие такого устава будет способствовать установлению общих юридических гарантий при привлечении физических лиц к дисциплинарной ответственности.

*Воронежский государственный университет*

*Передерин С. В., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права*

*E-mail: perederin@law.vsu.ru*

*Voronezh State University*

*Perederin S. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Labor Law Department*

*E-mail: perederin@law.vsu.ru*

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЙСТВИЯ КОЛЛЕКТИВНОГО ДОГОВОРА ВО ВРЕМЕНИ, ПРОСТРАНСТВЕ И ПО КРУГУ ЛИЦ

Н. А. Филиппова

*Российский государственный университет правосудия  
(Центральный филиал)*

Поступила в редакцию 28 декабря 2018 г.

**Аннотация:** анализируются нормы трудового права, регулирующие действие коллективного договора. Утверждается, что применение принципов и норм права, установленных в коллективном договоре, зависит от сферы его действия и функционирования во времени, пространстве и по кругу лиц.

**Ключевые слова:** коллективные переговоры, коллективный договор, российские правовые договоры, социальное партнерство, трудовое право.

**Abstract:** analyzes the rules of labor law governing the action of the collective agreement. It is argued that the application of the principles and rules of law established in a collective agreement depends on the scope of its operation and functioning in time, space and in a circle of persons.

**Key words:** collective bargaining, collective agreement, russian legal agreements, social partnership, labor law.

Согласно ч. 6 ст. 12 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), порядок действия коллективного договора во времени устанавливается его сторонами в соответствии с нормами ТК РФ<sup>1</sup>. Статья 43 ТК РФ регулирует действие коллективного договора во времени. Так, коллективный договор считается вступившим в силу со дня его подписания сторонами или со дня, определенного самим коллективным договором. В обоих случаях законодатель связывает обретение коллективным договором юридической силы с согласованием воли сторон, которое может заключаться как в простом подписании коллективного договора, что будет являться выражением согласования воли сторон, так и в установлении согласованной даты вступления коллективного договора в силу после его подписания. При этом согласованное волеизъявление сторон, закрепленное в установленном порядке, является единственным условием вступления коллективного договора в силу. В частности, исходя из положений ст. 50 ТК РФ, для вступления коллективного договора в силу не имеет значения, прошел ли он уведомительную регистрацию.

Коллективный договор является видом российских правовых договоров срочного действия. Срок его действия определяется сторонами, но при этом не должен превышать трех лет (ч. 1 ст. 43 ТК РФ). Данный

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 11.10.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3 ; 2018. № 42 (ч. 2). Ст. 6374.

трехгодичный срок является пресекательным, по его истечении коллективный договор прекращает свое действие. Однако стороны могут продлевать действие коллективного договора на срок не более трех лет (ч. 2 ст. 43 ТК РФ). В соответствии с ранее действующими правовыми актами коллективный договор заключался на срок от 1 года до 3 лет и сохранял свое действие до того момента, пока стороны не заключали новый либо не изменяли, дополняли действующий (ст. 14 Закона «О коллективных договорах и соглашениях»<sup>2</sup>). Такой подход серьезно ограничивал свободу сторон коллективного договора. В связи с этим верно замечание С. С. Баевой, что стороны, которые однажды воспользовались правом заключить коллективный договор, уже не могли от него отказаться<sup>3</sup>. Поэтому современный подход законодателя представляется более обоснованным. Однако некоторые ученые все же считают, что в ст. 14 Закона «О коллективных договорах и соглашениях» содержалась более четкая норма о порядке определения сроков действия коллективного договора<sup>4</sup>. Такое мнение представляется дискуссионным. Установление законодателем максимального срока действия коллективного договора, как видится, стимулирует стороны социального партнерства на учет изменений, происходящих в экономике и социальной жизни страны, при решении вопроса о перезаключении или продлении действия коллективного договора. Автоматическая же пролонгация может привести к тому, что правовые элементы коллективного договора не будут пересматриваться и, следовательно, не будут отвечать условиям действительности.

Хотелось бы заметить, что вопрос о продлении действия коллективного договора не так однозначен, как кажется на первый взгляд. Во-первых, в нормах трудового права не установлена процедура продления действия коллективного договора. В основе данного процесса должны лежать коллективные переговоры, так как соглашение о продлении срока действия коллективного договора достигается совместно сторонами коллективного договора, что соответствует правовой природе коллективного договора. Кроме того, при достижении соглашения о продлении действия коллективного договора сторонами могут вноситься изменения в коллективный договор с учетом произошедших социально-экономических изменений в стране, регионе или в организации. Да и само продление действия коллективного договора можно рассматривать в качестве изменения условия о сроке его действия. Согласно ст. 44 ТК РФ, изменение и дополнение коллективного договора осуществляется в том же порядке, который установлен ТК РФ для заключения коллективного договора, что предпола-

<sup>2</sup> О коллективных договорах и соглашениях : закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2490-1 (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 890.

<sup>3</sup> См.: Баева С. С. Коллективный договор как самостоятельный правовой институт : история и современность : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 149.

<sup>4</sup> См.: Соловьев А. В. Коллективный договор, или как достичь успеха в проведении коллективно-договорной кампании. М., 2007. С. 119.

ет необходимость проведения коллективных переговоров, если иное не установлено в самом коллективном договоре.

На основании изложенных аргументов представляется спорной позиция некоторых судов, допускающих автоматическую пролонгацию коллективного договора без проведения коллективных переговоров. Так, Апелляционным определением Камчатского краевого суда от 29 марта 2012 г. по делу № 33-404/2012 установлено, что исковые требования о взыскании единовременного пособия при увольнении были правомерно частично удовлетворены, поскольку в соответствии с условиями коллективного договора, заключенного в 2003 г., по истечении срока он действует до тех пор, пока стороны не примут новый, а так как новый коллективный договор не принят и не подписан, прежний договор является действующим<sup>5</sup>. В ст. 43 ТК РФ установлена императивная норма о максимальном сроке действия коллективного договора, поэтому стороны не могут изменить эту норму даже в самом коллективном договоре.

В целях устранения выявленного пробела трудового права представляется целесообразным внести изменения в ст. 43 ТК РФ и изложить ч. 2 ст. 43 ТК РФ в следующей редакции: «Стороны имеют право продлевать действие коллективного договора на срок не более трех лет. Продление действия коллективного договора производится в порядке, установленном настоящим Кодексом для его заключения».

Во-вторых, в науке трудового права ставится обоснованный вопрос: на основании какого юридического критерия можно отличить между собой факт продления действия коллективного договора и факт заключения нового коллективного договора?<sup>6</sup> Здесь можно выделить два критерия. В первую очередь, продлить действие коллективного договора можно только до окончания срока его действия. В том случае, когда срок действия коллективного договора уже истек, стороны, как представляется, могут только заключить новый коллективный договор, но не продлить действие прежнего. Другим критерием является волеизъявление сторон, которое направлено на продление действия коллективного договора или на заключение нового коллективного договора. Иными словами, стороны должны сами выразить свое намерение продлить действие прежнего коллективного договора либо заключить коллективный договор на новых условиях. Намерение о продлении действия коллективного договора может быть выражено путем заключения соответствующего соглашения. При этом сторонам нет необходимости договариваться по всем условиям коллективного договора, как при его заключении. Они должны прийти к соглашению только по вопросу о продлении его действия.

Для определения даты вступления коллективного договора в силу и истечения срока его действия следует использовать правила, установленные в ст. 14 ТК РФ. Так, коллективный договор, подписанный 14 мая 2018 г. и заключенный сроком на три года, вступает в силу 14 мая 2018 г.

---

<sup>5</sup> Апелляционное определение Камчатского краевого суда от 29 марта 2012 г. по делу № 33-404/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: Соловьев А. В. Указ. соч. С. 118.

(если стороны не установили иную дату), а прекращает свое действие 14 мая 2021 г. (если стороны не согласились о продлении коллективного договора до истечения данного срока).

Анализ ст. 43 ТК РФ позволяет сделать вывод, что действие коллективного договора прекращается в следующих случаях: при истечении его срока; в связи со сменой формы собственности организации – по окончании трех месяцев со дня перехода прав собственности; при реорганизации организации в таких формах, как слияние, присоединение, разделение, выделение, – с момента завершения реорганизации; при ликвидации организации – с момента окончания ликвидации. Помимо перечисленных случаев прекращения действия коллективного договора, традиционно выделяемых учеными, отдельные принципы и нормы коллективного договора могут прекращать свое действие, когда в него вносятся какие-либо изменения.

Коллективный договор сохраняет свое действие в случае изменения наименования организации, изменения типа государственного или муниципального учреждения, реорганизации организации в форме преобразования, а также при расторжении трудового договора с руководителем организации (ч. 4 ст. 43 ТК РФ). В юридической литературе справедливо отмечается, что при реорганизации организации в форме преобразования, так же как и при других формах реорганизации (кроме присоединения), происходит прекращение действия реорганизованных юридических лиц. В связи с этим обоснованно предлагается установить норму о прекращении действия коллективного договора с момента окончания реорганизации организации, в том числе и в форме преобразования<sup>7</sup>.

Одним из недостатков трудового права является отсутствие норм права, устанавливающих возможность досрочного расторжения коллективного договора даже по соглашению сторон. Так, А. Д. Джилаван в связи с этим справедливо отмечает, что с формальной точки зрения имеется только один способ прекращения действия коллективного договора – внесение в него изменений по сроку действия коллективного договора<sup>8</sup>. С учетом такого принципа социального партнерства, как заинтересованность сторон в участии в договорных отношениях, предлагаем установить в ст. 43 ТК РФ право на досрочное расторжение коллективного договора по соглашению сторон.

Следует отметить, что в трудовом законодательстве многих зарубежных стран предусмотрено право на досрочное расторжение коллективного договора. Так, в Польше допускается прекращение действия коллективного договора по соглашению сторон в случае истечения его срока либо когда одна из сторон отказывается от договора, письменно предупредив за три месяца другую сторону о расторжении (если иной срок

<sup>7</sup> См.: *Ершова Е. А.* Сущность, источники и формы трудового права в Российской Федерации. М., 2008. С. 265.

<sup>8</sup> См.: *Джилаван А. Д.* Коллективный договор в системе социального партнерства в России и в некоторых зарубежных странах : сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 155.

не предусмотрен коллективным договором)<sup>9</sup>. В Венгерском КЗоТ также установлена обязанность за три месяца предупредить другую сторону о расторжении коллективного договора, но запрещается расторгать коллективный договор первые шесть месяцев со дня его заключения<sup>10</sup>. По трудовому праву Мексики одним из оснований прекращения действия коллективного договора является взаимное согласие сторон<sup>11</sup>. В отдельных странах (Франция, Великобритания, Бельгия) большинство коллективных договоров заключается на неопределенный срок, но при этом стороны имеют право расторгнуть коллективный договор в одностороннем порядке, предварительно предупредив об этом другую сторону<sup>12</sup>.

Действие конкретной формы права в пространстве определяется территорией, на которую она распространяется. Комплексный анализ ст. 26, 40–41 ТК РФ позволяет сделать вывод, что коллективный договор заключается на «локальном» уровне социального партнерства. В соответствии с Толковым словарем русского языка «локальный» означает «местный, не выходящий за определенные пределы»<sup>13</sup>. То есть если оценивать действие коллективного договора с территориальных позиций, то вряд ли можно назвать, например, коллективный договор организации, имеющей широкую сеть филиалов и представительств по всей стране, на которые он распространяет свое действие, «локальным» правовым договором. Такой же вывод делают и отдельные суды. Так, в постановлении Президиума Верховного Суда РФ от 13 мая 2009 г. № 6пв09 разъяснено, что в структуру ОАО «РЖД» входит 166 филиалов (в том числе 17 железных дорог), расположенных на всей территории Российской Федерации, а также представительства в иностранных государствах. Коллективным договором ОАО «РЖД» регулируются основы социально-трудовых отношений целой отрасли экономики Российской Федерации, в данном случае в силу ст. 26 ТК РФ договор относится к правовому акту отраслевого, а не локального уровня<sup>14</sup>. Представляется обоснованным предложение некоторых ученых отказаться от применения слова «локальный» по отношению к коллективному договору<sup>15</sup>.

Процесс глобализации накладывает свой отпечаток и на сферу действия коллективного договора. Создание транснациональных корпораций (ТНК)<sup>16</sup> сделало возможным существование еще одного уровня ведения

---

<sup>9</sup> См.: Миронов В. К. Правовые вопросы коллективного договора в странах Восточной Европы // Трудовое право в России и за рубежом. 2010. № 1. С. 59.

<sup>10</sup> См.: Миронов В. К. Указ. соч. С. 59.

<sup>11</sup> См.: Джилавян А. Д. Указ. соч. С. 155.

<sup>12</sup> См.: Киселев И. Я. Зарубежное трудовое право : учеб. для вузов. М., 1998. С. 148.

<sup>13</sup> Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М., 1994. С. 325.

<sup>14</sup> Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 13 мая 2009 г. № 6пв09. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См.: Ершова Е. А. Указ. соч. С. 260.

<sup>16</sup> Их еще называют «многонациональные корпорации», «международные корпорации», «многонациональные предприятия» (см.: Лисица В. Н. Правовое регу-

коллективных переговоров – международного. На этом уровне в рамках транснациональных корпораций заключаются правовые договоры, регулирующие социально-трудовые отношения, которые действуют на территории всех государств, где данная ТНК осуществляет свою деятельность. Число правовых договоров, заключенных на таком уровне, постоянно растет: если в 2000 г. их насчитывалось 12, то к 2005 г. их уже было 48<sup>17</sup>.

Сложно отнести правовые договоры, заключенные на уровне транснациональных корпораций, к уровню конкретного работодателя хотя бы потому, что такие корпорации, как правило, представляют собой совокупность юридических лиц. В то же время под понятие транснациональной корпорации подпадает и организация, имеющая разветвленную сеть филиалов в разных странах, что означает выход коллективного договора такой организации за рамки не только региона, но и страны. В любом случае представляется обоснованным мнение ученых, занимающихся проблематикой ТНК. С их точки зрения требуется надлежащее правовое регулирование деятельности ТНК на международном уровне, поскольку национальное право не может в полной мере выполнить эту функцию<sup>18</sup>.

В настоящее время действует принятая МОТ в 1977 г. Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, которая закрепляет в том числе общие принципы, касающиеся свободы ассоциации для трудящихся многонациональных корпораций или их права на организацию и на ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров<sup>19</sup>. Однако указанная декларация не носит обязательного характера, а изложенные в ней принципы носят рекомендательный характер (п. 7 Трехсторонней декларации). Таким образом, хотя и предпринимаются попытки представителей международных профсоюзов сделать нормы декларации обязательными для исполнения<sup>20</sup>, в настоящее время отсутствует адекватное регулирование особенностей трудовых отношений в ТНК как в национальном праве, так и на международном уровне.

По действию в пространстве коллективный договор, заключенный на уровне работодателя, распространяется на всех работников организации, индивидуального предпринимателя, за исключением коллективного договора, заключенного в филиале, представительстве или ином «обособленном структурном подразделении организации», который распространяется на работников, занятых в соответствующем подразделении. Закрепленное в ТК РФ право заключать коллективные договоры

лирование инвестиционных отношений : теории, законодательство и практика применения. Новосибирск, 2011. С. 144).

<sup>17</sup> См.: Международное трудовое право : учеб. пособие / под общ. ред. К. Н. Гусова. М., 2011. С. 111.

<sup>18</sup> См.: Лисица В. Н. Указ. соч. С. 150.

<sup>19</sup> Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики. Женева, 2001. С. 1–21.

<sup>20</sup> См.: Морозов П. Е. Современные тенденции развития зарубежного трудового права в условиях глобализации. М., 2016. С. 87.

на уровне филиала, представительства или иного «обособленного структурного подразделения организации» вызывает обоснованную критику среди ученых. Так, Е. А. Ершова справедливо отмечает, что поскольку структурные и (или) обособленные подразделения, согласно ст. 55 ГК РФ, не относятся к категории юридических лиц, то они не могут быть в принципе стороной коллективного договора<sup>21</sup>.

Согласно ч. 5 ст. 40 ТК РФ в случае проведения коллективных переговоров в соответствующем подразделении организации работодатель предоставляет необходимые полномочия руководителю этого подразделения либо иному лицу в порядке, установленном в ч. 1 ст. 33 ТК РФ. Следовательно, стороной коллективного договора, заключаемого в подразделении организации, будет являться работодатель (юридическое лицо), а не соответствующее подразделение. В свою очередь представитель работников от подразделения для участия в коллективных переговорах определяется в соответствии с нормами, которые регулируют порядок проведения коллективных переговоров в целом по организации (ч. 2–5 ст. 37 ТК РФ). Указанные нормы вряд ли могут быть использованы в данном случае, поскольку они закрепляют порядок определения единого представителя всех работников организации и не содержат каких-либо специальных положений, связанных с представлением интересов работников отдельных подразделений организации.

Кроме того, коллективный договор, заключенный на уровне работодателя, распространяется в том числе и на работников соответствующего подразделения, поэтому могут возникнуть противоречия между общим коллективным договором и коллективным договором, заключенным в соответствующем подразделении. В трудовом праве отсутствует регулирование вопроса о соотношении общего коллективного договора и коллективного договора, заключенного в соответствующем подразделении. По этому поводу поддерживаем мнение Е. А. Шаповал, что нормы коллективного договора соответствующего подразделения, которые ухудшают положение работников по сравнению с общим коллективным договором данной организации, являются недействительными, и применению подлежат положения коллективного договора организации<sup>22</sup>.

Таким образом, ТК РФ, с одной стороны, закрепляет принцип единого коллективного договора, распространяющегося на всех работников данного работодателя, а с другой – противоречиво устанавливает возможность существования отдельных коллективных договоров, заключенных на уровне филиала, представительства или иного «обособленного структурного подразделения организации». На основании изложенного представляется справедливым предложение Е. А. Ершовой признать ч. 4 ст. 40 ТК РФ утратившей силу, а имеющие место особенности в правовом регулировании трудовых отношений работников, занятых в структур-

---

<sup>21</sup> См.: *Ершова Е. А.* Указ. соч. С. 264.

<sup>22</sup> См.: *Шаповал Е. А.* Источники российского трудового права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 173.

ных и (или) обособленных подразделениях, включить в отдельные главы (приложения) единого коллективного договора, заключаемого на уровне конкретного работодателя<sup>23</sup>. Следуя данной логике, предлагаем и ч. 5 ст. 40 ТК РФ признать утратившей силу.

Согласно ст. 43 ТК РФ, действие коллективного договора, заключенного на уровне работодателя, по кругу лиц распространяется на всех работников организации, индивидуального предпринимателя, независимо от их членства в профессиональном союзе или принадлежности к иным представительным органам работников. Такая модель распространения коллективных договоров на работников, которые не являются членами профсоюзов, подписавших коллективные договоры, именуемая *erga omnes*<sup>24</sup>, характерна и для многих зарубежных стран (Венгрия, Германия, Испания, Франция, США)<sup>25</sup>. Данная конструкция соответствует нормам международного трудового права. В соответствии с п. 4 Рекомендации МОТ № 91 положения коллективного договора следует распространять на всех трудящихся соответствующих категорий, которые работают на предприятиях, охватываемых коллективным договором, если в нем не предусмотрено иное.

Действие коллективного договора распространяется и на работников, которые были приняты на работу уже после его заключения. Так, согласно ч. 3 ст. 68 ТК РФ, к обязанностям работодателя при приеме работника на работу (до подписания трудового договора) относится ознакомление его под роспись с коллективным договором, которым будут определяться права и обязанности нанимаемого работника.

В коллективном договоре могут устанавливаться как общие нормы, которые распространяются на всех работников, так и специальные нормы, определяющие особенности регулирования трудовых отношений с отдельными категориями работников. Возможность дифференциации правового регулирования трудовых отношений с отдельными категориями работников в коллективном договоре установлена в ТК РФ. Так, в соответствии со ст. 252 ТК РФ, в коллективном договоре могут устанавливаться особенности регулирования труда в связи с характером и условиями труда, психофизиологическими особенностями организма, природно-климатическими условиями, наличием семейных обязанностей, а также других оснований. Согласно ст. 251 ТК РФ, под особенностями регулирования труда понимаются нормы, которые частично ограничивают применение общих правил или предусматривают дополнительные правила для отдельных категорий работников. При этом установление особенностей правового регулирования трудовых отношений, влекущих снижение уровня гарантий работников, ограничение их прав, повыше-

<sup>23</sup> См.: *Ершова Е. А.* Указ. соч. С. 264–265.

<sup>24</sup> См.: *Международное трудовое право : учеб. пособие / под общ. ред. К. Н. Гусова.* М., 2011. С. 111.

<sup>25</sup> См.: *Лушников М. В., Лушников А. М.* Очерки теории трудового права. СПб., 2006. С. 700.

ние их дисциплинарной и (или) материальной ответственности, допускается только в ТК РФ или в определенных им случаях и порядке (ст. 252 ТК РФ). Следовательно, в коллективном договоре могут устанавливаться особенности регулирования труда отдельных категорий работников, не ухудшающие их положение.

В связи с введением с 1 января 2016 г. института предоставления труда работников (персонала) хотелось бы прокомментировать возможность регулирования трудовых отношений таких работников коллективным договором. С 1 января 2016 г., согласно Федеральному закону от 5 мая 2014 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», введен запрет заемного труда, т. е. труда, осуществляемого работником по распоряжению работодателя в интересах, под управлением и контролем физического лица или юридического лица, не являющихся работодателем данного работника<sup>26</sup>. Однако разрешается временное направление работников частными агентствами занятости и некоторыми другими юридическими лицами (например, при направлении работника к аффилированной организации) к другим физическим или юридическим лицам на основании договора о предоставлении труда работников (персонала).

В главе 53.1 ТК РФ, устанавливающей особенности в регулировании труда таких работников, не содержится положений, свидетельствующих о применении коллективного договора принимающей стороны к работникам, предоставленным по договору о предоставлении персонала. Работодателем для таких работников является частное агентство занятости. Согласно ч. 3 ст. 43 ТК РФ, «действие коллективного договора распространяется на всех работников организации». Работники, которые направляются для работы в соответствии с договором о предоставлении труда работников (персонала), не относятся к числу работников принимающей стороны. Таким образом, права и обязанности таких работников будут регулироваться коллективным договором частного агентства занятости, но не коллективным договором принимающей стороны.

---

<sup>26</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 5 мая 2014 г. № 116-ФЗ // Рос. газета. 2014. № 101.

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ  
ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА****Л. Н. Сенных***Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 1 июля 2018 г.

**Аннотация:** статья посвящена изучению перспектив развития пенсионного законодательства на фоне протекающего в нашей стране экономического кризиса и огромного «воза» неразрешенных проблем, которые тянутся с советского периода. Череду трансформаций законодательства в этой сфере не решила главной задачи – адаптации данного законодательства современным условиям и создание стабильно действующей сбалансированной пенсионной системы. Это дает основание предполагать, что пенсионное законодательство и дальше будет подвержено изменению.

**Ключевые слова:** социальная политика государства, пенсионная система, негосударственные пенсионные фонды, равенство, фактическое и юридическое неравенство, социальные обязательства государства, индексация пенсий, налог на тунеядцев, компенсация понесенных потерь, экономический кризис, цифровизация законодательства.

**Abstract:** the article is devoted to study of development of pension legislation in our country against the background of the ongoing economic crisis and huge number of unresolved problems, which take their roots from Soviet period. The sequence of legislative transformations in this sphere did not solve the main task of adaptive legislation to modern conditions and creating stable and balanced pension system. This gives a reason to believe that pension legislation will continue to change.

**Key words:** social politics of government, equality, pension system, economical crisis, social obligations of the state, non-state pension funds, loss compensation, digitalization of the state, indexation of pensions, actual and legal inequality, tax on parasites.

Мир, в котором мы живем, американцы называют миром VUCA<sup>1</sup>. VUCA – это аббревиатура из английских слов volatility (нестабильность), uncertainty (неопределенность), complexity (сложность) и ambiguity (неоднозначность). Описывая состояние VUCA, можно охарактеризовать современный мир как нестабильный, неопределенный, сложный и неоднозначный. Подверглась трансформации и сама сущность социальной политики государства. Учеными отмечается общемировая тенденция трансформации социальной политики государства всеобщего благодеяния от пассивного предоставления благ индивидуумам к активному развитию человеческого потенциала – государственному социальному инвестированию, где важное место принадлежит рациональным рыноч-

<sup>1</sup> См.: Шаронов А. О концепции life-long learning, работе с собой и внешним миром, личной эффективности // Ресурсы интернет. URL: <http://hr-elearning.ru/lekcija-prezidenta-skolkovo-life-long-vuca-effectivnost/>

ным механизмам, таким как, например, социальное страхование и др.<sup>2</sup> Происходит смещение акцентов от публичной ответственности к частной, личной ответственности за собственное благосостояние. Именно через призму мировых тенденций, выражающих, по сути, универсальный принцип формального равенства в рамках либертарного правопонимания<sup>3</sup> и рассматриваются нормы как Конституции, так и другого законодательства, регулирующего отношения по социальному обеспечению. Действительно, по действующей Конституции РФ – Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека<sup>4</sup>. Но это не означает, что социальным оно стало с принятием Конституции. Как справедливо указывает О. В. Родионова: «Любое государство (а не только правовое) на индустриальной стадии развития общества становится социальным, т. е. оно вынуждено целенаправленно обеспечивать определенный уровень достойной жизни своим гражданам. Этот процесс происходит в любом (независимо от типа государства) современном социальном государстве. Ярким примером социального государства при наличии тоталитарного государственно-политического режима является СССР»<sup>5</sup>. Это подтверждается и прежней Конституцией СССР<sup>6</sup>. И в этом контексте можно лишь говорить об изменении сущности социального государства.

Кроме общемировых тенденций причинами необходимости изменения законодательства в социальной сфере послужили внутренние причины, а именно политические потрясения начала 1990-х гг., произошедшие в нашей стране, которые коренным образом изменили экономические отношения. Переход на рыночные отношения развернул уклад российской жизни на 180 градусов. Указанные изменения, где-то больше, где-то меньше, коснулись всех сфер общества и вызвали необходимость проведения неотложных социально-экономических реформ и законодательного закрепления появившихся новых общественных отношений, так как именно закону определена роль регулятора этих отношений, поскольку он служит важнейшим средством преобразований

---

<sup>2</sup> См.: Аубакирова И. У. Трансформация парадигмы социального государства : теоретико-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 3–9 ; Александрова А. В. Реформирование пенсионного законодательства США в условиях глобализации // Социальное и пенсионное право. 2009. № 4. С. 42–46 ; и др.

<sup>3</sup> См.: Варламова Н. В. Формальное равенство как основополагающий принцип правового регулирования // Признание права и принцип формального равенства : сб. науч. трудов. М., 2015. С. 35.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

<sup>5</sup> Родионова О. В. Проблемы развития теории и практики современного социального государства // Lex russica. 2015. № 1. С. 28–40.

<sup>6</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята ВС СССР 7 октября 1977 г. (в ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

в экономической, социальной и иных сферах, способствует стабилизации, устойчивости общественной обстановки и, наконец, учитывая его юридическую силу, определяет содержание всех остальных нормативных актов. Таким образом, еще в 2004 г. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в Концепциях развития российского законодательства был дан оправдавший себя прогноз о том, что в развитии российского законодательства определяющими станут именно вопросы социальной сферы<sup>7</sup>. Камнем преткновения на пути формирования современной системы социального обеспечения, в том числе и пенсионной, является, с одной стороны, нерешенная проблема ее финансовой устойчивости. Так, П. Н. Байматов отмечает, что реализация права на социальное обеспечение и ее особенности напрямую зависят от финансовых и экономических возможностей государства, от доминирования в экономической и политической идеологии<sup>8</sup>. Президент РФ В. В. Путин в Посланиях Федеральному Собранию РФ прямо признает нехватку денежных средств бюджетов всех уровней на полное исполнение обязательств государства в сфере социальной защиты<sup>9</sup>, и что это является самым уязвимым звеном социальной реформы<sup>10</sup>. С другой стороны, ограниченность использования государством способов и мер, так как социально ориентированные законы должны быть приняты, поняты и востребованы теми слоями общества, интересы которых они защищают. И. А. Ильин отмечает, что ни одна реформа невозможна до тех пор, пока не наступит известный сдвиг в правосознании, и всякая реформа, несоизмеренная состоянию правосознания населения, может оказаться для него и для государства губительной<sup>11</sup>. Как следствие возникают проблемы конфликтности и балансирования интересов граждан и финансовых возможностей государства, равенства, фактического и юридического неравенства. Все это в полной мере отразилось и на пенсионном законодательстве. В России сложился определенный менталитет в отношении пенсий. Опрос, проведенный ВЦИОМ еще накануне пенсионной реформы в 2001 г. в 51 регионе страны, показал, что 80 % респондентов считают государство полностью ответственным за обеспечение их в старости. Между тем в данной области произошли существенные сдвиги. С 1991 г.

<sup>7</sup> См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004.

<sup>8</sup> См.: Байматов П. Н. О некоторых элементах конституционно-правового механизма реализации права граждан РФ на социальное обеспечение // Рос. юрид. журнал. 2014. № 6. С. 129–138.

<sup>9</sup> Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. // Рос. газета. 1999. 31 марта.

<sup>10</sup> Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. // Там же. 1998. 24 февр.

<sup>11</sup> См.: Ильин И. А. Теория права и государства / под ред. В. А. Томсинова. М., 2003. С. 273.

государство перестало играть роль основного донора пенсионного обеспечения, теперь только 6–8 % всех пенсионных выплат составляют средства госбюджета (до 1991 г. – более 70 %), а отчисления работодателей – около 90 %. В итоге роли и функции государства, работодателей и работников кардинально изменились, чего не скажешь о сути самой пенсионной системы, по-прежнему опирающейся на «котловые» формы<sup>12</sup>. Примечательно, что такое отношение к безусловной обязанности государства по обеспечению старости пенсией сохранилось и в настоящее время<sup>13</sup>. Представляется, что именно неготовность населения к предложенной еще в 2001 г. пенсионной реформы, ориентированной исключительно на рыночные механизмы, стало причиной провала той части реформы, которая отменяла предыдущие привилегии и не давала достаточную компенсацию потери этих привилегий. Яркий тому пример – продолжающая действовать в прежнем порядке система досрочных пенсий. Попытки законодателя отменить право на досрочную пенсию по старости лицам, не отработавшим на 01.01.2003 больше половины требуемого стажа на соответствующих видах работ, определениями Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 107-О<sup>14</sup> и от 3 октября 2006 г. № 471-О<sup>15</sup> были приостановлены и отменены. Проблему трансформации досрочных пенсий связывали со Стратегией<sup>16</sup>, но практика показывает, что этот вопрос находится еще в стадии теоретической разработки. В настоящее время фактически отсутствует нормативная база для функционирования профессиональных систем. Стратегические вопросы – институциональные и структурные – по традиции остались нерешенными. Так, Стратегия не содержит каких-либо конкретных предложений относительно модели построения и принципов регулирования профессиональных пенсионных систем, а равно и института страхования риска утраты заработка в системе социального страхования от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний. Все это показывает призрачность кардинального упорядочения досрочного пенсионного обеспечения<sup>17</sup>.

Не прошла проверку на прочность и квазидобровольная система негосударственного пенсионного обеспечения. По мнению Т. Голиковой,

2019. № 1

<sup>12</sup> См.: Социально-экономические проблемы России. Справочник. СПб., 2001. С. 45.

<sup>13</sup> См.: *Яковлева М.* Для дополнительной пенсии фонды не нужны // Ресурсы интернет. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2635685>

<sup>14</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2003 № 107-О // Сборник решений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, ВАС РФ по вопросам деятельности ПФ РФ. 2004. Ч. 1.

<sup>15</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

<sup>16</sup> Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.

<sup>17</sup> См.: *Захаров М. Л.* Социальное страхование в России : прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве). М., 2013. С. 142.

«само существование накопительного компонента в публично-правовой системе обязательного пенсионного страхования неправильно и приводит к правовым коллизиям. Чтобы человек был заинтересован в формировании накоплений, он должен почувствовать себя собственником. В системе обязательного пенсионного страхования это невозможно»<sup>18</sup>. В не лучшем положении находятся и сами негосударственные пенсионные фонды. Для них установлена обязанность прохождения процедуры акционирования<sup>19</sup>. Новые правила нарушают все привычные схемы их работы и отпугивают собственников от этого бизнеса<sup>20</sup>. Замороженными на четыре года оказались денежные средства, которые должны были поступить в негосударственные пенсионные фонды. В таких условиях доверие народа и бизнеса к этим институтам стремительно падает. Об этом, в частности, говорит неизменяющееся в последние годы число участников негосударственных пенсионных систем, а значит, тех, кто готов сам формировать свою пенсию<sup>21</sup>. Метания законодательства от пенсионной системы, построенной исключительно на страховых принципах, до полного возврата действия всего массива пенсионного законодательства, действующего с 1956 г. (п. 8 ст. 13, п. 4 ст. 30 Закона № 400-ФЗ<sup>22</sup>), обусловлены отсутствием внятной и четкой позиции государственной политики в этой сфере.

Серьезной проверкой на прочность любого государства и его правовой системы, включая политические и правовые институты, является экономический кризис, который в зависимости от глубины кризиса и запаса прочности государства может повлечь за собой кардинальные трансформации как в политической системе государства, так и в его законодательстве, особенно в его обеспечительной части. По оценкам ученых, мировой экономический кризис может длиться долго, и прекращение спада уже не означает автоматического перехода к росту, как это было последние 200 лет<sup>23</sup>. Мировой финансовый кризис ускорил изменения характера обсуждения вопросов политики социального обеспечения<sup>24</sup>. Ученые отме-

<sup>18</sup> Голикова Т. Пенсионные накопления готовятся к приватизации // Коммерсантъ. 2008. 8 авг.

<sup>19</sup> О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ (в ред. от 30.12.2015) // Рос. газета. 2013. 30 дек.

<sup>20</sup> См.: Комментарий к законодательству Российской Федерации о пенсионных накоплениях (постатейный) / И. А. Алеева [и др.] ; отв. ред. Ю. В. Воронин. М., 2015. С. 10.

<sup>21</sup> См.: Сочнева Е. Н. Оценка системы пенсионного обеспечения России // Социальное и пенсионное право. 2014. № 1. С. 52–56.

<sup>22</sup> О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Рос. газета. 2013. № 296.

<sup>23</sup> Мау В. Пенсия как личное дело // Рос. газета. 2016. 26 июля.

<sup>24</sup> См.: Воронин Ю. В. К вопросу о роли социального обеспечения в рыночной экономике. Право и социальное развитие : новая гуманистическая иерархия ценностей / М. М. Аносова [и др.] ; отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М., 2015.

чают качественное увеличение числа социального законодательства<sup>25</sup>, в том числе ослабление зависимости активных фаз изменения социального законодательства от негативной ситуации в экономической сфере<sup>26</sup>. Согласиться с данными утверждениями можно лишь отчасти. Действительно, последние кардинальные изменения в пенсионном законодательстве пришлись на периоды отсутствия негативной экономической ситуации в стране<sup>27</sup>. Однако углубление экономического кризиса повлекло за собой изменение социального законодательства в сторону уменьшения социальных обязательств, взятых на себя государством. В качестве примера можно привести закон о приостановке индексации материнского капитала<sup>28</sup>, социальных выплат<sup>29</sup>, изменения порядка индексации пенсий исходя из экономических возможностей государства<sup>30</sup> и др. Наметилась тенденция отказа, хотя и временно, государства от взятых на себя социальных обязательств. Так, «новым пенсионным законом» государство взяло на себя дополнительное по сравнению с предыдущим законодательством обязательство по повышению фиксированной выплаты лицам, длительное время проработавшим в сельской местности и продолжающим проживать в этой местности (п. 14–15 ст. 17 Закона № 400-ФЗ<sup>31</sup>). До

---

<sup>25</sup> См., например: *Хабриева Т. Я.* Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал рос. права. 2014. № 8. С. 5–15.

<sup>26</sup> См.: Конституция Российской Федерации : от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного закона России) / Л. В. Андриченко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 42.

<sup>27</sup> Например: О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 29.12.2015) // Рос. газета. 2013. 31 дек. ; О накопительной пенсии : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ // Ведомости Федер. Собр. РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6989 ; Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // Там же. Ст. 7007 ; и др.

<sup>28</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения порядка индексации выплат, пособий и компенсаций, установленных законодательством Российской Федерации, и приостановлении действия части 2 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» : федер. закон от 19 декабря 2016 г. № 444-ФЗ // Рос. газета. 2016. 23 дек.

<sup>29</sup> Об особенностях осуществления социальных выплат отдельным категориям граждан в 2016 году : указ Президента РФ от 31 марта 2016 г. № 143 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 14. Ст. 1982.

<sup>30</sup> О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий : федер. закон от 29 декабря 2015 г. № 385-ФЗ // Рос. газета. 2015. 31 дек.

<sup>31</sup> О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 29.12.2015) // Рос. газета. 2013. 31 дек.

2020 г. законами от 29 декабря 2015 г.<sup>32</sup> и 19 декабря 2016 г.<sup>33</sup> отложена обязанность государства по выплате этих социальных обязательств. Причем нигде не озвучивается, как и когда пенсионерам, имеющим право на эти выплаты, государство будет возмещать связанные с такой приостановкой потери. Не отстали от федеральных и региональные законы, которые сократили или полностью убрали социальные выплаты, финансируемые за счет субъектов РФ. Так, в Воронежской области с 2017 г. отменили единовременную выплату при рождении ребенка в размере 20 тыс. рублей<sup>34</sup>, льготу по предоставлению безвозмездной субсидии на приобретение жилья тем семьям, где одновременно были рождены или усыновлены трое и более детей<sup>35</sup>. Так называемый региональный материнский капитал в размере 116,9 тыс. за рождение третьего и последующих детей будут получать не все, а только те семьи, где доходы ниже прожиточного минимума<sup>36</sup>. Заморожена индексация региональных льгот<sup>37</sup>. В рамках финансового кризиса вновь остро поднят вопрос о повышении пенсионного возраста. Как заявил премьер-министр РФ Дмитрий Медведев, решение о повышении пенсионного возраста уже назрело и по этому вопросу необходимо определяться<sup>38</sup>.

Новым направлением развития пенсионного законодательства является его цифровизация, смысл которой заключается в изменении процедуры реализации прав граждан на пенсионное обеспечение. В рамках этой области можно выделить три следующих направления:

<sup>32</sup> О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий : федер. закон от 29 декабря 2015 г. № 385-ФЗ // Рос. газета. 2015. 31 дек.

<sup>33</sup> О приостановлении действия частей 14 и 15 статьи 17 Федерального закона «О страховых пенсиях» : федер. закон от 19 декабря 2016 г. № 428-ФЗ // Рос. газета. 2016. 23 дек.

<sup>34</sup> О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Воронежской области : закон Воронежской области от 23 декабря 2016 г. № 198-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>35</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области : закон Воронежской области от 16 декабря 2016 г. № 170-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>36</sup> О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Воронежской области : закон Воронежской области от 23 декабря 2016 г. № 198-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>37</sup> О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Воронежской области : закон Воронежской области от 18 декабря 2015 г. № 213-ОЗ (в ред. от 16.12.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>38</sup> Решение о повышении пенсионного возраста назрело // Ресурсы интернет. URL: <https://regnum.ru/news/2402871.html>

1. Характерной чертой нашего пенсионного законодательства являлся заявительный принцип пенсионных правоотношений. В настоящее время наблюдается тенденция увеличения числа случаев «автоматической» реализации пенсионных прав<sup>39</sup>. Это, например, касается корректировки пенсий работающим пенсионерам, доиндексации пенсий работающих пенсионеров в случае их увольнения.

2. Непосредственное предоставление заявителем документов, подтверждающих право на установление пенсии, имеет все меньшее содержательное значение. Это связано с запретом истребования документов, необходимых для реализации пенсионного правоотношения, если эти данные уже имеются в распоряжении государственных (муниципальных органов). Кроме того, уже успешно функционирует система межведомственного взаимодействия<sup>40</sup>.

3. Развитие электронных сервисов и их использование в рамках предоставления государственных услуг<sup>41</sup> вообще освобождает человека от визита в пенсионный фонд. Кроме того ведутся работы по роботизации процесса назначения пенсии с использованием искусственного интеллекта<sup>42</sup>.

Оцифровка законодательства в числе других имеет цель сокращения расходов, не связанных непосредственно с пенсионными выплатами<sup>43</sup>.

Обобщая информацию о текущем состоянии пенсионного законодательства, можно сказать, что государственная пенсионная система Российской Федерации переживает кризис и представляет собой одну из острейших социально-экономических проблем. Несмотря на проводимые реформы, не решена главная проблема создания финансово-устойчивой системы. Учеными отмечается необоснованность частых и довольно радикальных изменений пенсионного законодательства, демонстрирую-

<sup>39</sup> О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 29.12.2015) // Рос. газета. 2013. 31 дек.; О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ (в ред. от 28.12.2013 с изм. от 19.11.2015) // Ведомости Федер. Собр. РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920.

<sup>40</sup> О единой системе межведомственного электронного взаимодействия : постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 (в ред. от 26.10.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 38. Ст. 4823.

<sup>41</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 28.12.2016) // Рос. газета. 2010. № 168; О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций) : постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 (в ред. от 30.03.2018) // Там же. 2011. № 246.

<sup>42</sup> См.: *Ивашкина Д.* Пенсионный фонд России заявил о намерении привлечь искусственный интеллект к назначению пенсий // Ресурсы интернет. URL: <https://www.kp.ru/online/news/3023474/>

<sup>43</sup> См.: *Масло Е.* ПФР анонсировал сокращение количества сотрудников и отделений к 2022 году // Ресурсы интернет. URL: <https://360tv.ru/news/obschestvo/pensionnyj-fond-rossii-sokratit-chislo-sotrudnikov-i-otdelenij-iz-za-tsifrovizatsii-raboty/>

щих непоследовательность и противоречивость государственной политики в этой сфере, о наличии существенных пробелов и противоречий в законодательном регулировании пенсионных отношений<sup>44</sup>. Усугубил ситуацию и экономический кризис. Попытки законодателя перейти в пенсионной сфере на чисто рыночные механизмы претерпели неудачу, поскольку законодателем не был предусмотрен механизм замещения существовавших ранее привилегий. В связи с этим предполагаются изменения в пенсионном законодательстве по следующим направлениям:

1. Ужесточение условий предоставления пенсионных прав. Из озвученных предложений – это неизбежность повышения пенсионного возраста.

2. Продолжение изменений процедур реализации прав граждан на пенсионное обеспечение на фоне развития электронных сервисов и межведомственного электронного взаимодействия. На далекую перспективу – роботизация пенсионного процесса. Среди основных целей внедрения этих механизмов выделяют сокращение расходов, не связанных непосредственно с пенсионными выплатами.

3. Решение назревшей проблемы с негосударственным пенсионным обеспечением и вывод ее из системы обязательного пенсионного страхования.

---

<sup>44</sup> См.: Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI в. М., 2008. С. 323–326.

*Воронежский государственный университет*

*Сенных Л. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права  
E-mail: Ludmila-sennyh @yandex.ru*

*Voronezh State University*

*Sennyh L. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department  
E-mail: Ludmila-sennyh @yandex.ru*

УДК 343.01

ЦЕЛЬ НАКАЗАНИЯ В КОНТЕКСТЕ КРИТЕРИЕВ  
ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Н. А. Огнерубов

Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина

Поступила в редакцию 12 января 2019 г.

**Аннотация:** анализируется целесообразность легального закрепления целей уголовного наказания, их комплексный характер, а также содержание и возможность практического достижения каждой из них. Автор приходит к выводу о том, что цель уголовного наказания должна определяться законодателем максимально конкретно, реализовываться исключительно в нормах уголовного закона и быть реально достижимой. Это предопределяет необходимость легализации в качестве основной цели уголовного наказания – установления характера и степени общественной опасности деяния, за совершение которого оно предусмотрено. Анализируются существующие критерии дифференциации уголовной ответственности, а именно: общественная опасность деяния, личность виновного, форма вины. В связи с этим подвергается сомнению существующая категоризация преступлений, и вносится предложение о введении ценностного подхода к градации преступных деяний, в основе которого лежит важность и значимость объекта посягательства, размер причиненного ущерба, а также ряд иных объективных показателей, позволяющих законодательно отнестись конкретные группы преступных деяний к определенной категории, закрепив их постатейно в УК РФ.

**Ключевые слова:** преступление, наказание, уголовная ответственность, санкция, общественная опасность.

**Abstract:** the article analyzes expediency of legal fixation of the purposes of criminal punishment, their complex character, and also the content and possibility of practical achievement of each of them. The author concludes that the purpose of the criminal punishment should be determined by the legislator as specifically as possible, implemented exclusively in the rules of criminal law and be achievable. This predetermines the necessity of legalization as the main purpose of criminal punishment-the determination of the nature and degree of public danger of the act for which it is provided. In the context of achieving the named goal of criminal punishment, the existing criteria for differentiating criminal responsibility are analysed, namely: public danger of the act, personality perpetrator, form of guilt. In this regard, the existing categorization of crimes is questioned and a proposal is made to introduce a value approach to the gradation of criminal acts based on the importance and significance of the object of the attack, the amount of damage caused, as well as a number of other objective indicators that allow the law to classify specific groups of criminal acts to a certain category, consolidating them by article in the Criminal Code of the Russian Federation.

**Key words:** crime, Punishment, criminal liability, sanction, public danger.

Система уголовных наказаний, равно как и цель такового, всегда являлась предметом пристального внимания, в том числе и с позиции наличия у публичной власти права применять жесткие меры принуждения, существенным образом ограничивающие конституционные права граждан к лицам, совершившим уголовно наказуемые деяния. В связи с этим не потеряло своей актуальности классическое высказывание Ч. Беккариа, что «уверенность в неизбежности хотя бы и умеренного наказания производит всегда большее впечатление, чем страх перед другим, более жестоким, но сопровождаемым надеждой на безнаказанность»<sup>1</sup>. Несмотря на то что легальное закрепление цели уголовной репрессии всегда вызывает острую критику как с позиций ее конструктивного моделирования, так и с точки зрения достижимости<sup>2</sup>, представляется, что прямое ее обозначение в уголовном законе является необходимым. Во-первых, наличие в УК РФ цели наказания позволяет определить общий ориентир уголовной политики государства. Во-вторых, легализация цели наказания служит своеобразным индикатором эффективности правоприменительной деятельности, позволяет выявить недостатки уголовно-правового регулирования общественных отношений, акцентировать внимание на конкретных аспектах деятельности по предупреждению преступлений<sup>3</sup>. В-третьих, конструктивная критика существующих целей наказания, попытки усовершенствовать имеющиеся формулировки и предложить новые демонстрируют динамику развития уголовного права, которая находится в прямой зависимости от ценностных ориентиров определенного этапа общественного развития.

Цели уголовного наказания закреплены в ч. 2 ст. 43 УК РФ и заключаются в восстановлении социальной справедливости, исправлении осужденного и предупреждении совершения новых преступлений. Содержательно названные цели являются обособленными, и их достижение осуществляется независимо друг от друга. В частности, восстановление социальной справедливости предполагает разрешение уголовно-правового конфликта в соответствии с принципом справедливости, что с очевидностью следует из положений ч. 2 ст. 389.19 УПК РФ, в соответствии с которыми приговор подлежит отмене, если назначенное наказание не соответствует тяжести преступления, личности осужденного, либо наказание, которое хотя и не выходит за пределы, предусмотренные соответствующей статьей Особенной части УК РФ, но по своему виду или размеру является несправедливым вследствие как чрезмерной мягкости, так и чрезмерной суровости. В доктрине уголовного права выделяют несколько уровней достижения рассматриваемой цели наказания: удовлетворенность общества степенью строгости уголовного наказания за совершение

<sup>1</sup> Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М., 1939. С. 308–309.

<sup>2</sup> См., например: Орлов В. Н. Уголовное наказание : понятие, цели, система, объекты и субъекты. М., 2011. С. 21–28 ; Курочка Е. В. Проблемы наказания в уголовном праве России : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 60–68.

<sup>3</sup> См.: Лапшин В. Ф. Истинная цель уголовного наказания и критерии ее достижимости // Журнал рос. права. 2018. № 5. С. 76.

определенного преступления, что характеризует как всю систему наказаний, так и содержание санкций статей Особенной части УК РФ в части реализации законодателем названного общественного запроса; соответствие тяжести совершенного деяния и строгости уголовного наказания, т. е. соблюдение принципа пропорциональности уголовной репрессии; индивидуализация уголовной ответственности в части назначения вида и размера наказания в соответствии с требованиями ст. 60, 61, 63 и др. УК РФ; восстановление нарушенных преступлением прав потерпевшего<sup>4</sup>. Наиболее дискуссионным является позиционирование исправления осужденного в качестве цели уголовного наказания. Часть специалистов полагает, что названная цель не достижима в принципе, обосновывая свою позицию как статистическими данными о рецидиве преступлений<sup>5</sup>, так и положениями уголовного закона, свидетельствующими, о невозможности констатации должностными лицами органов уголовной юстиции факта исправления осужденного в действительности (например, условно-досрочное освобождение от отбывания наказания (ч. 1 ст. 79 УК РФ) с одновременным помещением его под контроль специализированного государственного органа власти на весь срок неотбытой части наказания (ч. 6–7 ст. 79 УК РФ))<sup>6</sup>. Другая часть специалистов придерживается диаметрально противоположной позиции, предлагая перечень критериев, свидетельствующих об исправлении осужденного, которые имеют субъективный характер и, на наш взгляд, относятся более к уголовно-исполнительному, чем уголовному праву: отношение к совершенному преступлению и назначенному наказанию, к установленному порядку исполнения наказания, воспитательной работе, к необходимости участия в самодеятельных организациях и коллективах осужденных, самооценка, психофизиологическое состояние и т. д.<sup>7</sup> Названные критерии применимы только в рамках отбывания осужденным наказания в виде реального лишения свободы, имеют весьма условный характер, поскольку характеризуют лишь внешнее поведение лица, которое может быть следствием его приспособления к новым условиям существования, но не всегда отражает нравственный облик и свидетельствует о фактическом исправлении. Правомерное поведение в пенитенциарном учреждении не гарантирует такового при освобождении. В связи с этим полагаем, что

---

<sup>4</sup> См., например: *Астемиров З. А.* Проблемы теории уголовной ответственности и наказания. Махачкала, 2000. С. 68–69 ; *Орлов В. Н.* Указ. соч. С. 120–121 ; Уголовное право Российской Федерации : Общая часть : учебник / под ред. О. Н. Ведерниковой, С. И. Никулина. СПб., 2005. С. 234–235.

<sup>5</sup> См.: *Воронин В. Н.* Критерии индивидуализации наказания при рецидиве преступлений // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 121.

<sup>6</sup> См.: *Лапшин В. Ф.* Указ. соч. С. 81.

<sup>7</sup> См., например: *Сизый А. Ф.* Юридические основания применения поощрительных норм к осужденным по исправительно-трудовому законодательству // Проблемы исполнения уголовных наказаний : сб. науч. трудов. Рязань, 1991. С. 84–87 ; *Поздняков В.* Еще раз о критериях // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2005. № 2. С. 36.

исправление осужденного, устанавливаемое путем фиксации юридических фактов поведения (например, раскаяния, послушания и т. д.) – это юридическая презумпция, опровержимость которой очевидна.

Наконец, ч. 2 ст. 43 УК РФ содержит опережающую цель уголовного наказания – превенцию совершения новых преступлений. В контексте концепции общего предупреждения преступлений названная цель предполагает формирование в обществе отношения к справедливости назначаемого наказания и условий его отбывания, а также осознание неотвратимости ответственности за совершенное преступное деяние<sup>8</sup>. Названная цель имеет определяющее социальное значение, поскольку угроза уголовного наказания, сопряженная с перспективой лишения и ограничения значимых прав и свобод, воздействуя на сознание неопределенного круга лиц, обеспечивает законопослушное поведение. Однако исключительно установлением уголовно-правового запрета названная цель достигнута быть не может. Предупреждение преступлений – цель комплексная, достижимая путем применения совокупности положений целого блока отраслей права, а следовательно, ее позиционирование исключительно в качестве цели уголовного наказания – весьма спорно.

Не претендуя на детальный криминологический анализ уровня фактического достижения легально установленных целей уголовного наказания, отметим, что в подавляющем большинстве исследований, посвященных данной проблематике, на эмпирическом уровне доказана низкая эффективность деятельности пенитенциарной системы<sup>9</sup>, что свидетельствует в том числе о декларативности положений ч. 2 ст. 43 УК РФ. В частности, согласно данным из официальных источников, в общем контингенте лиц, отбывающих уголовное наказание, 45 % граждан – уже были судимы, что свидетельствует о недостижении заявленных целей наказания приблизительно в каждом втором случае его применения<sup>10</sup>.

В связи с этим полагаем, что цель уголовного наказания должна определяться законодателем максимально конкретно, реализовываться исключительно в нормах уголовного закона и быть реально достижимой. Думается, что в качестве основной цели уголовного наказания, реализуемой в санкциях статей Особенной части УК РФ, является установление характера и степени общественной опасности деяния, за совершение которого оно предусмотрено. Справедливость этого тезиса, на наш взгляд, подтверждается динамическим развитием системы уголовных наказаний, которое является в числе прочего результатом анализа практики назначения наказания в контексте достижения его целей, обозначенных

---

<sup>8</sup> См.: Уголовное право России. Общая и Особенная части : учебник / под ред. И. М. Мацкевича, Н. Г. Кадникова. М., 2015. С. 256–257.

<sup>9</sup> См., например: *Комбаров Р. В.* Правовое положение лиц, осужденных к наказанию в виде ограничения свободы : дис. ... канд. юрид. наук. Вологда, 2014. С. 216–221.

<sup>10</sup> См.: *Практика рассмотрения ходатайств о досрочном освобождении осужденных в российских судах : аналитический отчет (версия для контролирующих органов) / под ред. О. М. Киюциной.* СПб., 2016. С. 13–15.

в ч. 2 ст. 43 УК РФ. Так, закрытый перечень наказаний, установленный ст. 44 УК РФ и построенный по принципу увеличения уровня принудительного воздействия на виновного, был дополнен наказанием, не связанным с лишением свободы, – принудительными работами, которые применяются в качестве основного наказания<sup>11</sup>; ограничение свободы переведено в разряд наказаний, применяемых в качестве как основных, так и дополнительных; расширены пределы применения лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве дополнительного вида наказания<sup>12</sup>; увеличен до четырехсот восьмидесяти часов срок обязательных работ, введена возможность замены исправительных работ в случае злостного уклонения осужденного от их отбывания не только лишением свободы, но и принудительными работами<sup>13</sup>; повышен возрастной порог применения ареста с шестнадцати до восемнадцати лет<sup>14</sup> и т. д.

В связи с изложенным актуализируется проблема дифференциации уголовной ответственности, суть которой состоит в достижении оптимального баланса между строгостью наказаний за совершение тяжких и особо тяжких преступлений и мягкостью – за преступления небольшой и средней тяжести, а также между «жесткой законодательной регламентацией и усмотрением правоприменителя при широких законодательных дозволениях»<sup>15</sup>.

Устоявшимся критерием дифференциации уголовной ответственности является общественная опасность совершенного деяния, которая играет роль основания классификации преступлений (ч. 1 ст. 15 УК РФ), и учитывается при назначении наказания (ч. 3 ст. 60 УК РФ). Как справедливо отмечает Л. Л. Кругликов, группировка деяний в рамках Особой части УК РФ, их последовательность, не только упорядочи-

---

<sup>11</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ (в ред. от 03.07.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы : федер. закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ (в ред. от 07.12.2011). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ (в ред. от 03.07.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> О внесении изменений в статью 54 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьи 69 и 72 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 24 ноября 2014 г. № 371-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> *Рогова Е. В.* Уголовно-политические основы дифференциации уголовной ответственности // Безопасность бизнеса. 2017. № 5. С. 55.

вают нормативный материал, но и преследуют цель дифференциации уголовной ответственности<sup>16</sup>. Степень общественной опасности находится в зависимости от совокупности обстоятельств, в числе которых объект преступного посягательства, размер и характер причиняемого ему вреда, степень выраженности вины лица, моральная оценка его мотивов и целей, опасность способа посягательства и т. д. Именно она определяет уровень уголовной репрессии и выражается в санкции уголовно-правовой нормы, а также конкретизируется судом при индивидуализации уголовной ответственности.

С точки зрения анализируемого критерия дифференциации уголовной ответственности научный и практический интерес представляет градация общественно опасных деяний с учетом ценности объектов посягательств при закреплении их в уголовном законе с целью раскрытия содержания признака общественной опасности. Так, предлагается выделять четыре категории преступлений, а именно: посягающие на особо ценные объекты (жизнь и здоровье человека, основы конституционного строя и безопасность государства, мир и безопасность человечества); ценные объекты (половая свобода, общественная безопасность); объекты средней ценности (свобода, половая неприкосновенность, интересы семьи и несовершеннолетних, собственность, экономическая деятельность, интересы службы в коммерческих организациях, здоровье населения, интересы государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления, правосудие, порядок управления); объекты небольшой ценности (честь и достоинство личности, политические, социальные и личные права и свободы человека и гражданина, общественная нравственность, общественный порядок, экология, безопасность движения и эксплуатации транспорта, компьютерная информация, интересы военной службы)<sup>17</sup>. С морально-этической точки зрения предложенная классификация не может не вызывать сомнений, однако, как справедливо отмечает ее автор, именно такой оценочный подход положен законодателем в основу определения качественно-количественных характеристик категорий преступлений, преимущественно расположенных в той или иной главе Особенной части УК РФ.

Кроме того, в числе критериев, на основании которых осуществляется дифференциация уголовной ответственности, можно выделить личность виновного<sup>18</sup>. В качестве дифференцирующего признака в соответствующую

<sup>16</sup> См.: *Кругликов Л. Л.* Преступление как основание дифференциации ответственности // Уголовное право : стратегии развития в XXI веке : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (29–30 января 2009 г.). М., 2009. С. 44–48.

<sup>17</sup> См.: *Кабурнев Э. В.* Понятие квалифицирующих признаков и их роль в дифференциации уголовной ответственности за убийство // *Законы России : опыт, анализ, практика.* 2007. № 4. С. 72.

<sup>18</sup> См., например: *Мельникова Ю. Б.* Дифференциация ответственности и индивидуализация наказания. Красноярск, 1989. С. 81–92 ; *Мокосеева М. А.* Личность виновного в преступлении и ее значение для установления пределов ответственности по Уголовному кодексу РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 11–12.

щих составах преступлений законодатель применяет различные свойства личности. Так, степень общественной опасности деяния повышается при совершении преступления группой лиц, причинении вреда при исполнении профессиональных обязанностей, что наиболее значимо при определении меры уголовной репрессии при криминальных ятрогенных, и др.

Еще одним значимым критерием дифференциации уголовной ответственности является форма вины, которая выполняет несколько функций. Во-первых, законодатель устанавливает различные виды наказаний за совершение умышленных и неосторожных преступлений, что наиболее иллюстративно проявляется при сопоставлении санкций за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, где верхний предел наказания составляет восемь лет лишения свободы (ч. 1 ст. 111 УК РФ) и неосторожное причинение тяжкого вреда здоровью, за совершение которого не предусмотрено наказания в виде лишения свободы, а наиболее строгое наказание – арест на срок до шести месяцев (ч. 1 ст. 118 УК РФ). Во-вторых, именно по признаку вины неосторожные преступления могут быть отнесены к преступлениям небольшой и средней тяжести. Кроме того, данный критерий фигурирует в определении рецидива, установлении уголовной ответственности в зависимости от стадий совершения преступления, а также детерминации соучастия, которое возможно только при совершении умышленного деяния.

Дифференциация уголовной ответственности находит выражение в санкциях норм Особенной части УК РФ. Не вызывает сомнений, что реализация цели уголовного наказания, о которой ранее шла речь, возможна только в том случае, если санкции той или иной статьи уголовного закона являются справедливыми, сформулированными с учетом основного критерия – характера и степени общественной опасности деяния. В специальной литературе неоднократно отмечалось, что указанное требование к наказуемости деяния не всегда соблюдается законодателем, а в период динамического развития уголовного законодательства, по справедливому замечанию Ю. Е. Пудовочкина, превращается в практически недостижимый идеал<sup>19</sup>. Следует, на наш взгляд, учитывать и тот факт, что не санкция определяет тяжесть уголовно наказуемого деяния, а, наоборот, она служит средством отражения характера и степени общественной опасности преступления<sup>20</sup>. Иной подход ставит под сомнение обоснованность санкций, существующих в действующем законодательстве, что позволяет констатировать некую произвольность в установлении наказуемости того или иного деяния. В связи с этим сомнению подвергается и существующая категоризация преступлений, что возвращает нас к устойчивому в доктрине уголовного права ценностному подходу, имеющему в своей основе не размер наказания в виде лишения свободы, как это есть

---

<sup>19</sup> См.: Пудовочкин Ю. Е. Учение об основах уголовного права : лекции. М., 2012. С. 117.

<sup>20</sup> См.: Коробеев А. И. Советская уголовно-правовая политика : проблемы криминализации и пенализации. Владивосток, 1987. С. 211.

сейчас, а важность и значимость объекта посягательства, размер причиненного ущерба, а также ряд иных объективных показателей, позволяющих законодательно отнести конкретные группы преступных деяний к определенной категории, закрепив их постатейно в УК РФ.

*Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина*

*Огнерубов Н. А., доктор медицинских наук, профессор, кандидат юридических наук, заслуженный работник высшей школы РФ, заведующий кафедрой анатомии, оперативной хирургии и онкологии, профессор кафедры уголовно-процессуального права Российского государственного университета правосудия*

*E-mail: ognerubov\_n.a@mail.ru*

*Tambov State University named after G. R. Derzhavin*

*Ognerubov N. A., Doctor of Medicine, Professor, Candidate of Legal Sciences, Honoured Worker of Higher School of Russian Federation, Head of the Anatomy Operative Surgery and Oncology Department, Professor of the Criminal Procedural Law Department of Russian State University of Justice*

*E-mail: ognerubov\_n.a@mail.ru*

ОСОБЕННОСТИ ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ  
В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

М. А. Мутасова

*Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина*

Поступила в редакцию 16 июля 2018 г.

**Аннотация:** указывается, что принцип справедливости отражен в ряде международных актов, в частности в Уставе Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Регламентируется соблюдение принципа справедливости при привлечении виновного лица к уголовной ответственности. Анализируются некоторые зарубежные страны по регламентации этого принципа и указываются способы его закрепления в УК РФ. Предлагается изменить наименование ст. 60 УК РФ «Общие начала назначения наказания» на «Общие принципы назначения наказания», как это предусмотрено в УК Республики Армения. Указывается на необходимость закрепления принципа справедливости в нормах уголовного закона каждой страны, к примеру в УК ФРГ, УК Швейцарии и др., что позволит правоприменителю ссылаться на него при разрешении конкретной ситуации, так как в этом и есть его предназначение.

**Ключевые слова:** принцип справедливости, индивидуализация наказания, цели наказания, назначение наказания, уголовное законодательство.

**Abstract:** it is specified in article that the principle of justice is reflected in a number of the international acts, in particular, in the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention on protection of human rights and fundamental freedoms. In them respect for the principle of justice at involvement of the perpetrator to criminal liability is regulated. Some foreign countries on a regulation of this principle are analyzed and ways of his fixing are specified in the Criminal Code of the Russian Federation. The name of Art. 60 of the Criminal Code of the Russian Federation «The general beginnings of assignment of punishment» to «The general principles of assignment of punishment» as it is provided in UK of the Republic of Armenia is offered to change. Also the author indicates the need fixing of the principle of justice in standards of the criminal law of each country, for example, in UK Germany, UK of Switzerland, etc. that will allow the law enforcement official to refer to him at permission of a concrete situation as in it and there is his mission.

**Key words:** principle of justice, individualization of punishment, punishment purpose, assignment of punishment, criminal legislation.

Обращение внимания на изучение зарубежного уголовного законодательства по особенностям закрепления принципа справедливости обусловлено тем, что это позволит выявить общие и отличительные черты ре-

гламентации данного принципа уголовного закона и сформировать более обширное представление по интересующему нас вопросу.

Кроме того, данный анализ дает возможность глубже изучить проблему выражения принципа справедливости и сформировать предложения по его совершенствованию в отечественном уголовном законе с учетом позитивного зарубежного опыта, на что указывают в рамках своих исследований многие ученые-криминалисты<sup>1</sup>.

При этом прежде чем приступить к рассмотрению регламентации принципа справедливости по уголовному закону России и ряда зарубежных стран, следует обратить внимание, что в Преамбуле к Уставу ООН одной из целей является создание условий, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права. Исходя из анализа ст. 1–2 Устава Организации Объединенных Наций можно сделать вывод, что принцип справедливости – это основа мирного урегулирования международных конфликтов и споров, который должен использоваться вместе с принципами международного права<sup>2</sup>.

В ряде международных актов, ратифицированных в том числе Российской Федерацией, указывается принцип справедливости. Так, в частности, в Преамбуле Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.

---

<sup>1</sup> См., например: *Осокин Р. Б., Курсаев А. В.* Ответственность за похищение имущества с тел умерших или мест их захоронения по уголовному законодательству зарубежных стран и проблемы совершенствования ст. 244 УК РФ «Надругательство над телами умерших и местами их захоронений» // *Международное публичное и частное право.* 2011. № 4. С. 38–41; *Харченко А. Н.* Уголовная ответственность за служебный подлог : законодательный опыт стран АТР, входящих в постсоциалистическую систему права // *Азиатско-тихоокеанский регион : экономика, политика, право.* 2011. № 2. С. 79–86; *Шабалин Л. И.* Мошенничество по уголовному праву России, Англии, Германии, Испании, Франции и Японии : сравнительно-правовой анализ // *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу.* 2014. Т. 21, № 1 (21). С. 34–40; *Осокин Р. Б.* Уголовное законодательство Австрийской Республики об ответственности за преступления против общественной нравственности // *Вестник Волгоградской академии МВД России.* 2016. № 1 (36). С. 66–71; *Фирсов А. Н.* Сравнительно-правовой анализ законодательства стран СНГ и ближнего зарубежья об уголовной ответственности за заведомо ложный донос // *Вестник Владимирского юрид. ин-та.* 2016. № 2 (39). С. 195–198; *Ильин И. И.* Особенности уголовной ответственности за превышение должностных полномочий по законодательству стран – бывших республик СССР // *Вестник Ярославского гос. ун-та имени П. Г. Демидова. Серия: Гуманитарные науки.* 2017. № 4 (42). С. 65–69; *Борисова Е. А.* Сравнительная характеристика ответственности за преступления против мира и безопасности человечества по уголовному праву зарубежных стран // *Юридический факт.* 2017. № 13. С. 49–54; *Осокин Р. Б., Кокорев В. Г.* Сравнительно-правовой анализ норм об уголовной ответственности за нарушение права на свободу совести и вероисповеданий по законодательству России и ряда зарубежных стран // *Защитник закона.* 2017. № 3. С. 76–85; *Петрашина К. А.* Институт уголовной ответственности за терроризм в Российской Федерации и странах – участниках СНГ // *Наука. Общество. Государство.* 2017. Т. 5, № 3 (19). С. 108–113.

<sup>2</sup> Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // *Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами.* М., 1956. Вып. 12. С. 14–15.

закреплено, что признание достоинства, а также равных и неотъемлемых прав человека является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. Вместе с тем в ст. 10 данной Декларации говорится, что для определения прав и обязанностей человека и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения он имеет право на то, чтобы его дело было рассмотрено с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом<sup>3</sup>.

В свою очередь в Преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. регламентируется, с учетом провозглашенных принципов Устава Организации Объединенных Наций, признание достоинства равных неотъемлемых прав человека, что является основой свободы, справедливости и гуманизма. При этом в ч. 1 ст. 14 этого Пакта также указывается, что каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения рассчитывать на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона<sup>4</sup>.

В Преамбуле Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. прописано, что Совет Европы подтверждает свою глубокую приверженность основным свободам, которые являются основой справедливости и всеобщего мира и соблюдение которых наилучшим образом обеспечивается, с одной стороны, подлинно демократическим политическим режимом, а с другой – всеобщим пониманием и соблюдением прав человека. Одновременно с тем в ст. 6 данной Конвенции содержится положение о праве на справедливое судебное разбирательство<sup>5</sup>.

Таким образом, указанные международные акты подтверждают, что права и свободы человека и гражданина реализуются с учетом справедливости, и при привлечении виновного лица к уголовной ответственности его дело должно рассматриваться с соблюдением справедливости.

В свою очередь в УК РФ принцип справедливости закреплен в ст. 6. Он выражается в том, что наказание и другие меры уголовно-правового характера, применяемые к виновному лицу, совершившему определенное общественно опасное деяние, должны быть справедливыми, т. е. соответствовать характеру и степени общественной опасности конкретного преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного. Кроме того, подчеркивается, что никто не может быть осужден за одно и то же преступление дважды. В ч. 2 ст. 43 УК РФ указано, что цель наказания – восстановление социальной справедливости, а ч. 1 ст. 60 УК РФ говорит о назначении виновному лицу справедливого наказания<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1998. 10 дек.

<sup>4</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

<sup>5</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 27.06.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954 ; 2018. № 27. Ст. 3940.

Однако в уголовном законодательстве рассматриваемых нами стран принцип справедливости закреплен по-разному.

При рассмотрении особенностей регламентации принципа справедливости можно подразделить рассматриваемое современное законодательство определенных зарубежных государств по следующим критериям:

1) по принадлежности страны к определенной правовой семье:

– романо-германской. Характеризуется тем, что, начиная с XIX в., господствующая роль отведена законам, в том числе кодифицированным<sup>7</sup> (Франция, Федеративная Республика Германии, Швейцария и Швеция);

– постсоциалистической. Была образована на основе социалистической правовой семьи в связи с тем, что в нее включены государства, находящиеся в составе социалистического лагеря<sup>8</sup> (Литовская Республика, Республика Армения, Грузия, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Таджикистан);

– традиционной, социалистической, а также романо-германской, так как некоторые государства являются гибридными по принадлежности к правовым семьям<sup>9</sup> (Китайская Народная Республика соблюдает правовые традиции, зародившиеся несколько сотен лет назад, вместе с тем на право оказывают влияние идеи социализма с определенной китайской спецификой и некоторыми принципами романо-германского права);

2) по особенностям отражения принципа справедливости в каждой определенной стране:

– принцип справедливости указан в качестве принципа уголовного закона, предусмотрен в качестве цели наказания и отражен при особенностях назначения наказания виновному лицу (Республика Армения, Республика Кыргызстан, Республика Таджикистан, Республика Беларусь);

– принцип справедливости не указан как таковой в уголовном законе, но при этом он закреплен в виде цели наказания, а также реализуется при назначении наказания преступнику (Республика Казахстан, Грузия);

– отсутствует прямое закрепление принципа справедливости, однако он прослеживается в уголовном законе, а также непосредственно предусмотрен в качестве цели наказания и при особенностях назначения наказания виновному лицу (Литовская Республика);

– принцип справедливости не указан в Уголовном кодексе, а также не отражен в качестве цели наказания и при особенностях назначения наказания преступнику, но при этом прослеживается в нормах уголовного закона (ФРГ, Франция, Швейцария, Швеция, КНР).

Обратимся к рассмотрению государств первой группы.

Уголовный кодекс Республики Армения, где принцип справедливости является одним из основных, содержит ст. 10 «Принцип справедливости и

---

<sup>7</sup> См.: Давид Р. Основные правовые системы современности (сравнительное право) / пер. с фр. М. А. Крутоголова и В. А. Туманова ; предисл. В. Туманова. М., 1967. С. 41.

<sup>8</sup> См.: Марченко М. Н. Правовые системы современного мира : учеб. пособие. М., 2009. С. 340.

<sup>9</sup> См.: Правовые системы стран мира : энциклопедический справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 376.

индивидуализации ответственности»<sup>10</sup>, которая отличается по содержанию от ст. 6 УК РФ тем, что содержит требование необходимости и достаточности для исправления правонарушителя и предупреждения новых преступлений. Вторая часть данной статьи запрещает повторное осуждение лица за одно и то же преступление, за исключением случаев, установленных законом.

Таким образом, нельзя четко отграничить принцип справедливости от принципа индивидуализации ответственности, из-за чего использованная законодателем Республики Армения юридическая техника построения данной нормы представляется нам несовершенной.

Среди целей назначения наказания, так же как и в российском уголовном законодательстве, указано восстановление социальной справедливости. Практически идентична ст. 60 УК РФ ст. 61 УК Республики Армения<sup>11</sup>. При назначении наказания российский законодатель указывает, что учитывается влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи. Хотя такого требования УК Армении не содержит, необходимость его соблюдения позволяет сильнее индивидуализировать наказание в каждом конкретном случае, что гарантирует соблюдение принципа справедливости.

Можно отметить, что наименование указанной статьи «Общие принципы назначения наказания» по сравнению с аналогичной статьей в УК РФ под названием «Общие начала назначения наказания» удачнее, на наш взгляд. В словаре С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой между «началами» и «принципами» установлено тождество<sup>12</sup>, но, несмотря на это, в науке ведутся дискуссии на тему соотношения данных категорий<sup>13</sup>. И в данном случае российский законодатель может заимствовать рассмотренный подход Республики Армения, представляющийся более правильным с точки зрения юридической техники. Использование термина «принципы назначения наказания» устранил неоднозначность в соотношении принципов и основных начал назначения наказания.

УК Республики Кыргызстан перечисляет в ч. 1 ст. 3 принципы уголовного закона, упоминая в том числе и принцип справедливости, однако в отличие от российского уголовного закона не дает ему определения. При этом можно заметить проявление принципа справедливости в положении ч. 3 данной статьи, где указано, что «никто не может дважды нести уголовную ответственность за одно и то же преступление».

---

<sup>10</sup> Уголовный кодекс Республики Армения от 18 апреля 2003 г. № ЗР-528 // Федеральный правовой портал «Юридическая Россия». URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1241378&subID=100095305,100095317#tex> (дата обращения: 29.06.2018).

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2007. С. 399, 595.

<sup>13</sup> См.: Ююкина М. В. Принципы назначения наказания // Современные разновидности российской и мировой преступности : состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия : сб. науч. трудов / под ред. Н. А. Лопашенко. Саратов, 2005. С. 403–406.

В остальном анализируемый нами принцип предусмотрен в УК Республики Кыргызстан в тех же случаях, что и в УК РФ, в ч. 2 ст. 43 в качестве цели наказания и общих начал его назначения (ч. 2 ст. 53)<sup>14</sup>.

УК Республики Таджикистан регламентирует закрепление принципа справедливости в тех же случаях, что и УК РФ. Так, в ст. 8 содержится его определение, в ч. 2 ст. 46 акцентируется внимание на цели наказания в концепции восстановления социальной справедливости, а в ч. 1 ст. 60 указано, что лицу, признанному виновным в совершении преступления, назначается справедливое наказание<sup>15</sup>.

В Республике Беларусь принцип справедливости определяется в ч. 6 ст. 3 Уголовного кодекса, а в ч. 3 ст. 44 данный принцип предусмотрен в качестве цели наказания. В общих началах назначения наказания белорусский законодатель не предусмотрел принцип справедливости, но указал вместо него в ч. 1 ст. 62 принцип индивидуализации наказания, учитывая характер и степень общественной опасности совершенного преступления, мотивы и цели содеянного, личность виновного, характер нанесенного вреда и размер причиненного ущерба и т. п., что в целом соответствует принципу назначения преступнику справедливого наказания<sup>16</sup>.

Рассмотрев уголовные законодательства стран, содержащих нормы фактически одинаковым образом с отечественным УК, отражающие принцип справедливости, следует перейти к исследованию второй группы.

УК Республики Казахстан обращает на себя внимание тем, что в нем отсутствуют принципы уголовного закона, однако рассматриваемый нами принцип отражен в качестве цели наказания, как восстановление социальной справедливости (ч. 2 ст. 39), а также предусмотрен в общих началах назначения наказания в виде назначения виновному лицу справедливого наказания (ч. 1 ст. 52)<sup>17</sup>.

В УК Грузии так же, как и в УК Республики Казахстан, отсутствует указание на принципы уголовного закона. При этом в ч. 1 ст. 39 УК Грузии в качестве цели наказания названо восстановление справедливости наряду с предупреждением совершения новых преступлений и ресоциализацией виновного<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 г. № 68 (в ред. от 24.01.2018) // Министерство юстиции Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/568/1170?mode=tekst> (дата обращения: 29.06.2018).

<sup>15</sup> Уголовный кодекс Республики Таджикистан от 21 мая 1998 г. № 574 (в ред. от 02.01.2018) // Параграф. URL: [http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=30397325](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30397325) (дата обращения: 29.06.2018).

<sup>16</sup> Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З (в ред. от 18.07.2017) // Параграф. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30414984](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30414984) (дата обращения: 01.07.2018).

<sup>17</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V (в ред. от 10.01.2018) // Параграф. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575252](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252) (дата обращения: 01.07.2018).

<sup>18</sup> Уголовный кодекс Грузии от 22 июля 1999 г. № 2287-вс оэ // Федеральный правовой портал «Юридическая Россия». URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1241370&subID=100095257,100095258#text> (дата обращения: 30.06.2018).

В УИК РФ одна из задач, стоящих перед уголовно-исполнительным законодательством, – это оказание осужденным помощи в социальной адаптации<sup>19</sup>. Процесс ресоциализации, как нам кажется, ближе к уголовно-исполнительным правоотношениям, чем к уголовному праву и процессу назначения наказания, поэтому нельзя согласиться с законодателем Грузии по поводу обоснованности определения такой цели наказания. Общие начала назначения наказания, закрепленные в ч. 1 ст. 53 уголовного закона Грузии<sup>20</sup>, аналогичны ч. 1 ст. 60 УК РФ и исходят из того, что суд обязан назначать виновному справедливое наказание.

К третьей группе из рассматриваемых нами уголовных законов зарубежных стран относится только УК Литовской Республики. Так, в ч. 6 ст. 2 данного Уголовного кодекса регламентируется, что никто не должен быть подвергнут наказанию дважды за совершенное уголовно наказуемое деяние<sup>21</sup>. В п. 5 ч. 2 ст. 41 данного УК акцентируется внимание на принципе справедливости, гарантированном преступнику при назначении наказания<sup>22</sup>. Кроме того, ст. 54 учитывает при назначении наказания виновному лицу все обстоятельства совершенного преступления, в том числе с учетом принципа справедливости<sup>23</sup>.

Четвертая группа стран, как было указано ранее, характеризуется тем, что в нормах уголовных законов не отражен принцип справедливости, однако он прослеживается в статьях некоторых Уголовных кодексов.

В УК ФРГ принцип справедливости не получил конкретного выражения, также буквально в тексте кодекса нет упоминания о «справедливости»<sup>24</sup>, но, проанализировав данный правовой акт, мы пришли к выводу, что есть нормы, отвечающие данному принципу в полной мере.

Принцип вины, заключающийся, в частности, в том, что назначенное в каждом случае наказание должно быть соразмерно вине (наказание не должно превышать степень вины)<sup>25</sup>, и принцип виновной ответственности, устанавливающий психическое отношение субъекта к социальным нормам, по нашему мнению, являются составными частями принципа справедливости. Одно из проявлений справедливости в уголовном праве состоит в соразмерности общественной опасности деяния и ответственности за его совершение. Назначение справедливого наказания и есть реализация принципа справедливости.

---

<sup>19</sup> Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 8 января 1997 г. № 1 (в ред. от 20.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 2. Ст. 198 ; 2017. № 52 (ч. 1). Ст. 7933.

<sup>20</sup> Уголовный кодекс Грузии от 22 июля 1999 г. № 2287-вс оэ.

<sup>21</sup> См.: Уголовный кодекс Литовской Республики / науч. ред В. Павилониса ; предисл. И. И. Мацнева ; вступ. ст. В. Павилониса, А. Абрамавичюса, А. Дракшне ; пер. с лит. В. П. Казанскене. СПб., 2003. С. 117–118.

<sup>22</sup> См.: Там же. С. 155–156.

<sup>23</sup> См.: Там же. С. 169–170.

<sup>24</sup> См.: Уголовное уложение (Уголовный кодекс) Федеративной Республики Германия : науч.-практ. комментарий и пер. текста закона П. В. Головненкова. М., 2016.

<sup>25</sup> См.: Там же. С. 52.

Основы назначения наказания в УК ФРГ заложены в ч. 2 § 46, где указано, какие обстоятельства должны быть приняты судом во внимание<sup>26</sup>. На соблюдение принципа справедливости при назначении наказания направлены положения § 47 об особых обстоятельствах, заключающихся «в деянии или личности правонарушителя», благодаря которым назначение лишения свободы неизбежно для воздействия на лицо или для защиты правопорядка<sup>27</sup>. Аналогичная ст. 6 УК РФ норма закреплена в § 62 УК ФРГ<sup>28</sup>.

Представляется, в принципе соответствия УК ФРГ также выражен принцип справедливости. Так «принцип соответствия» заключается в том факте, что если изъятие не предписано, то оно не может быть назначено (если изъятие не соответствует значению совершенного деяния и упречности, которая касается исполнителя и участника или третьего лица в определенных случаях). Суд в указанных в кодексе случаях также постановляет, что изъятие остается условным и выносит менее суровую меру, если с ее помощью может быть достигнута цель изъятия<sup>29</sup>.

Несмотря на то что среди оснований назначения наказания в УК ФРГ справедливость не указана, ее проявление можно найти в рассмотренных выше положениях.

В УК Франции проявление принципа справедливости видится в ст. 132-24 следующего содержания: «В пределах, установленных законом, суд назначает наказания и определяет режим их исполнения в зависимости от обстоятельств преступного деяния и личности исполнителя. При назначении штрафа суд определяет его размер с учетом в равной степени доходов и имущественных обязательств виновного»<sup>30</sup>. Кроме того, французский законодатель в ст. 132-18, 132-19 и 132-20 УК предоставил судье возможность отступить от наказания, определенного для конкретного преступления, и назначить более мягкое<sup>31</sup>. В данном случае реализация принципа справедливости будет зависеть от судебного усмотрения.

Уголовное законодательство Швейцарии наравне с УК ФРГ и УК Франции не содержит принципа справедливости, однако он прослеживается при назначении наказания виновному лицу, так как судья при вынесении ему приговора учитывает степень общественной опасности (вины), побудительные мотивы, а также все иные обстоятельства, относящиеся к преступнику (ст. 63)<sup>32</sup>.

В УК Швеции принцип справедливости не получил конкретного выражения, но анализ уголовного закона показывает, что есть нормы, отвечаю-

---

<sup>26</sup> См.: Уголовное уложение (Уголовный кодекс) Федеративной Республики Германия... С. 53.

<sup>27</sup> См.: Там же. С. 54.

<sup>28</sup> См.: Там же. С. 66.

<sup>29</sup> См.: Там же. С. 92–93.

<sup>30</sup> См.: Уголовный кодекс Франции / науч. ред. Л. В. Головкин, Н. Е. Крылова ; пер. с фр. и предисл. Н. Е. Крыловой. СПб., 2002. С. 130.

<sup>31</sup> См.: Там же. С. 126–127.

<sup>32</sup> См.: Уголовный кодекс Швейцарии / науч. ред., предисл. и пер. с нем. А. В. Серебренниковой. СПб., 2002. С. 123.

щие этому принципу, в частности при назначении наказания (например, глава 29 «Об определении наказания и освобождении от санкции», ст. 4 главы 30 «О выборе санкции» и т. д.)<sup>33</sup>.

В ст. 61–62 УК КНР обращается внимание на необходимость учитывать при вынесении приговора виновному лицу смягчающие и отягчающие обстоятельства, а также характер совершенного общественно опасного деяния, обстоятельства его совершения, а также степени причиненного обществу вреда<sup>34</sup>. Данное положение соответствует ст. 60 УК РФ «Общие начала назначения наказания», в которой указывается, что виновному лицу назначается справедливое наказание с учетом тех или иных обстоятельств.

Итак, по сравнению с приведенными примерами стран романо-германской правовой семьи (ФРГ, Франции и пр.) в законодательстве постсоциалистических государств, к которым относятся наряду с Россией также Республика Армения, Республика Беларусь и другие, рассмотренные нами, справедливость нашла свое выражение не только формально, но и буквально, причем и в качестве принципа, и в качестве цели наказания, а также в общих началах назначения наказания.

Кроме того, автор обращает внимание на необходимость имплементации наименования «Общие принципы назначения наказания» УК Республики Армения в отечественное уголовное законодательство.

Принципы – это исходные, основные начала, поэтому полагаем, что их система должна быть конкретно выражена в отраслевом законе каждой страны, иметь при этом четкие критерии его определения, что позволит правоприменителю сослаться на него при разрешении конкретной ситуации. В этом и заключается предназначение принципа справедливости, который не может быть нормой-декларацией, а должен реализовываться в процессе регулирования общественных отношений, в частности в нормах уголовного права.

---

<sup>33</sup> См.: Уголовный кодекс Швеции / науч. ред. Н. Ф. Кузнецова и С. С. Беляев ; пер. С. С. Беляева. СПб., 2001. С. 232–237, 239.

<sup>34</sup> См.: Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / под ред. А. И. Коробеева ; пер. с китайского Д. В. Вичикова. СПб., 2001. С. 39–40.

**КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ ПРЕВЕНЦИЯ  
(МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ НАЧАЛА И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ)**

**М. В. Стояновский**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 3 октября 2018 г.

**Аннотация:** *рассматривается сущность криминалистической превенции как подсистемы криминалистической деятельности, исследуются ее методологические основы и прикладные аспекты. Определяется значение и место феномена качества расследования преступлений в системе превентивных мероприятий; характеризуются особенности отдельных классов превентивных криминалистических средств.*

**Ключевые слова:** *преступление, криминалистика, криминалистическая превенция, качество расследования, превентивные средства и методы.*

**Abstract:** *the article deals with the essence of criminalistic prevention as a subsystem of criminalistics, its methodological foundations and practical aspects. The author defines the significance and the position of phenomenon of crime investigation quality in a system of preventive measures; the features of certain classes of preventive criminalistic measures are characterized.*

**Key words:** *crime, criminalistics, criminalistic prevention, quality of crime investigation, preventive measures and methods.*

Родовым объектом криминалистической науки следует рассматривать *деятельность (деятельностный аспект)* в более широком смысле ее понимания – как специфически человеческую форму активного отношения к окружающему миру, результатом которой являются его изменение и преобразование<sup>1</sup>. Качественное расследование преступлений (криминалистическая деятельность) в принципе немислимо без познания закономерностей преступной деятельности, без исследования механизма образования следовой информации, а также систематики этих процессов, создающих научную основу реализации рекомендаций по расследованию преступлений отдельных видов и групп.

При этом содержание объектно-предметной области криминалистики, как принято считать, составляют:

1) познание преступления, преступной деятельности (как системы динамического порядка с присущими ей закономерностями функционирования);

2) познание и совершенствование деятельности по криминалистическому («уголовно-процессуальному» или «судебному») исследованию преступления.

По сути, указанные виды деятельности, с характерными для них элементами (цели, субъекты, средства, процесс, результат деятельно-

---

<sup>1</sup> См.: *Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева [и др.]. М., 1983. С. 151.*

сти) и взаимосвязями между таковыми действительно являются основными структурообразующими элементами объекта и предмета криминалистики.

Однако не менее важным для криминалистики (с позиций деятельностного подхода и наличествующей на доктринальном уровне дискуссии о ее предмете) является системное определение функционального предназначения криминалистики.

Речь, в частности, идет о месте *криминалистической превенции* в объектно-предметном «пространстве» криминалистической науки.

Анализ многочисленных криминалистических источников (от небольших научных статей до объемных монографий) свидетельствует о том, что мнения ученых по поводу включения криминалистической превенции (профилактики, предупреждения) в предметную основу криминалистики, неоднозначны (как, впрочем, разнообразны и суждения о ее содержании и структурообразующих элементах).

Как отмечает В. Я. Колдин, самоидентификация науки (разумеется, и криминалистики), эффективное развитие ее методологии, методик и технологий профессиональной деятельности возможны только при четком определении ее предмета и круга ее собственных профессиональных *задач*, требующих самостоятельной научной разработки. Без четкого определения профессиональных задач невозможно построение специальной методологии профессиональной деятельности, создание специальных методик и технологий криминалистической деятельности<sup>2</sup>.

В частности, среди множества имеющихся дефиниций предмета криминалистики как науки, в их абсолютном большинстве содержится указание на *превентивную задачу* криминалистики.

Так, в ставшем классическим определении криминалистики, предложенном Р. С. Белкиным, говорится, что это «область научных знаний о механизме преступления, закономерностях возникновения информации о преступлении и его участниках, закономерностях собирания, исследования, оценки и использования доказательств и основанных на познании этих закономерностей специальных средствах и методах раскрытия, расследования и предотвращения преступлений»<sup>3</sup>.

Очевидно, уже терминологический анализ «раскрытия», «расследования», «предотвращения» (а в работах других авторов и «предупреждения»<sup>4</sup>) преступлений позволяет сделать определенные выводы о характере такой деятельности и ее целевых моделях, в частности о том, что криминалистике имманентно присуща превентивная (профилактическая) функция.

---

<sup>2</sup> См.: Крестовников О. А. Системно-деятельностный анализ методологии криминалистики. М., 2013. С. 5.

<sup>3</sup> Криминалистика : краткая энциклопедия / авт.-сост. Р. С. Белкин. М., 1993. С. 5.

<sup>4</sup> См., например: Криминалистика / под ред. И. Ф. Крылова. Л., 1976. С. 11 ; Криминалистика социалистических стран / под ред. В. Я. Колдина. М., 1986. С. 4.

Именно на основе исследования соответствующих закономерностей криминалистика разрабатывает средства и методы борьбы с преступностью, вооружает ими оперативных сотрудников, экспертов, следователей и судей. В этом, как указывает Р. С. Белкин, и заключается социальная функция криминалистической науки, ее прикладной, практический характер<sup>5</sup>.

Более того, уже не одно десятилетие на страницах криминалистической литературы обсуждаются идеи создания целостной системы криминалистической превенции и, кроме того, высказываются мнения о наличии в системе научного знания самостоятельного криминалистического учения – теории криминалистической профилактики (превенции) преступлений (В. Ф. Зудин, М. Ш. Махтаев, И. И. Иванов и др.).

Из всех «многогранных» дефиниций, на наш взгляд, наиболее широко предмет криминалистической превенции определяет И. И. Иванов.

Так, по его мнению, криминалистическая превенция (профилактика) преступлений как одна из самостоятельных частных теорий представляет собой «систему научных положений и практических рекомендаций о закономерностях разработки и использования в уголовном судопроизводстве технических средств, тактических и методических приемов для предотвращения замышляемых и подготавливаемых преступлений, своевременного обнаружения, быстрого, полного раскрытия и качественного расследования совершенных преступлений, пресечения конкретной преступной деятельности и ликвидации ее опасных последствий, выявления и устранения в процессе расследования обстоятельств, способствовавших совершению и сокрытию преступлений, преодоления любых форм противодействия расследованию»<sup>6</sup>.

Как видно из данного определения, автором ведется речь о направленности криминалистической превенции на несколько подсистем антисоциальной деятельности – подготовку, совершение, сокрытие преступлений, а также на противодействие их расследованию.

Кроме того, И. И. Иванов, говоря в определении о процессе *качественного расследования*, по сути, рассматривает его в роли специфического структурного элемента предупреждения преступности<sup>7</sup>. Хотя такой элемент, как нам представляется, в своем идеале должен отражать социальное предназначение криминалистики, все же с мнением указанного автора трудно не согласиться.

Действительно, следственные органы есть важнейший «инструмент аппарата государственного принуждения, от *качества* деятельности которого напрямую зависит решение многих насущных социальных проблем, в особенности обеспечение безопасной жизнедеятельности на-

---

<sup>5</sup> См.: Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия. М., 1997. С. 6.

<sup>6</sup> Иванов И. И. Криминалистическая превенция (комплексное исследование генезиса, состояния, перспектив) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2004. С. 9.

<sup>7</sup> См.: Иванов И. И. Указ. соч. С. 8.

селения, эффективного уголовного судопроизводства, постепенного формирования правового государства»<sup>8</sup>.

Феномен качества расследования преступлений требует повышенного внимания и тщательного изучения постольку, поскольку существенная, скажем виктимологическая, его «составляющая» убедительно свидетельствует о современных проблемах правоприменения и его негативных, в том числе виктимологических, последствиях.

Жизненные реалии, к сожалению, таковы, что претерпеть такого рода последствия в ходе расследования (по сути, оказаться в роли жертвы) может и сам потерпевший, и свидетель, и подозреваемый (обвиняемый), и профессиональные участники уголовного процесса, а также родственники (близкие лица) названных субъектов.

Первопричиной же создания в процессе расследования виктимогенных ситуаций и их последующей «материализации», конечным результатом которой является появление «жертвы», вполне может быть и сам правоприменитель (в частности, следователь).

«Следует признать, – небезосновательно отмечает в контексте оценки качества современного расследования преступлений В. Ю. Сокол, – что у нас в стране отсутствует эффективная система профессионального отбора специалистов следственной профессии. Хотя и ведутся отдельные исследования, направленные на определение требований к личным и деловым качествам кандидатов, однако отсутствует четкий и практичный профиль следователя, отражающий не только специальные знания и навыки, но и определенные личностные свойства»<sup>9</sup>.

Как сообщает указанный автор, по имеющимся данным большинство (от половины и более) кандидатов на службу относится к категории «рекомендуемых условно».

Для данной категории кандидатов на службу типичны интеллектуальные, когнитивные, социально-психологические компоненты в диапазоне от средних до низких, включая сниженный мотивационный компонент к будущей профессиональной деятельности. В случае поступления на службу такие лица могут иметь (и имеют) проблемы с прохождением адаптации к новой профессиональной деятельности вследствие повышенной тревожности, низкой стрессоустойчивости, невротических состояний, конфликтности, трудностей в установлении межличностных контактов, несформированности мотивации к службе и т. п.<sup>10</sup>

Как совершенно справедливо замечает в связи с этим Е. П. Ищенко, «качественно организовать и произвести расследование может обладающий процессуальной самостоятельностью, наделенный властно-распорядительными полномочиями, профессионально хорошо подготовленный

---

<sup>8</sup> *Ищенко Е. П.* Криминальные опасности и самозащита от них : учеб.-практ. пособие. М., 2016. С. 26.

<sup>9</sup> *Сокол В. Ю.* Кризис отечественной криминалистики. Краснодар, 2017. С. 205–206.

<sup>10</sup> См.: Там же. С. 206.

и обладающий высокими морально-этическими качествами следователь»<sup>11</sup>.

Однако цитируемый автор небезосновательно резюмирует и тот тревожный факт, что таких следователей в следственном корпусе России осталось гораздо меньше, чем необходимо<sup>12</sup>.

Такого рода реалии есть следствие возрастающей убежденности в том, что при приеме на службу в правоохранительные органы должен осуществляться соответствующий профессиональный отбор – в пользу тех, кто способен уважительно относиться к любой личности, ее правам и свободам, невзирая на собственное мировоззрение, сохранять информацию о частной жизни участников уголовного судопроизводства или любые сведения, ставшие им известными в ходе процесса расследования, которые эти лица не желали бы предавать огласке, если иное не предусмотрено законом (а также соответствующими криминалистическими рекомендациями)<sup>13</sup>.

О. Я. Баев, анализируя, в частности, причины ошибок в уголовном преследовании, выделяет следующие основные их разновидности:

- отсутствие глубоких знаний уголовного права и уголовного закона;
- пренебрежительное отношение к соблюдению процессуальной формы доказывания;
- непонимание тактической сущности норм и отдельных положений доказательственного права;
- отсутствие глубоких знаний криминалистики;
- пассивность уголовного преследования, подмена его выполнением «процессуальной обрядности»;
- переоценка значения показаний лица, признавшего себя виновным в совершении преступления.

В свою очередь, последствиями такого рода ошибок, по справедливому замечанию О. Я. Баева, могут являться: привлечение к уголовной ответственности невиновного; недоказанность виновности обвиняемого (при условии совершения преступления именно им); неустановление лица, подлежащего привлечению к уголовной ответственности; и др.<sup>14</sup>

Очевидно, указанные причины ошибок и их последствия должны быть важнейшим объектом превентивного воздействия.

В целом, как нам думается, систему криминалистической превенции (в широком смысле) можно представить в виде совокупности ряда элементов, представляющих собой определенные криминалистические средства и методы:

---

<sup>11</sup> Ищенко Е. П. Указ. соч. С. 36.

<sup>12</sup> См.: Там же.

<sup>13</sup> См.: Смирнов А. М. Виктимологическая профилактика преступности и криминальных дискриминационных практик в отношении лиц с сексуальными инверсиями в России // Библиотека криминалиста : науч. журнал. № 3 (1). 2012. С. 329.

<sup>14</sup> См.: Баев О. Я. Уголовно-процессуальное исследование преступлений : система и ее качество. М., 2007. С. 82–93.

1) криминалистические средства и методы качественного раскрытия и расследования преступлений (это и есть, по нашему мнению, основополагающее звено (класс) превенции как системы деятельности; иные классы, полагаем, можно именовать «подсистемами» или «звеньями», производными от первого из указанных классов);

2) криминалистические средства и методы установления обстоятельств, способствующих совершению и сокрытию преступлений;

3) криминалистические средства и методы устранения обстоятельств, способствующих совершению и сокрытию преступлений;

4) криминалистические средства и методы преодоления противодействия расследованию преступлений.

По своему содержанию средства и методы могут быть техническими, тактическими и методическими.

В связи с этим заметим, что в определенной степени дискуссионным является вопрос о подлинной природе ряда средств, именуемых «техничко-криминалистическими».

Так, в энциклопедическом толковании последних Р. С. Белкин под технико-криминалистическим средством понимает «устройство, приспособление или материал, используемые для собирания и исследования доказательств или для создания условий, препятствующих совершению преступлений»<sup>15</sup>. При этом все технические средства, используемые в криминалистических целях, подразделяются на три группы: 1) специально изготовленные для целей криминалистики; 2) приспособленные для этих целей; 3) универсальные или общетехнические, используемые в криминалистических целях без переделки или приспособления. При этом к числу технико-криминалистических средств, по мнению Р. С. Белкина, могут быть отнесены лишь первые две группы<sup>16</sup>.

Представляется, что указанное толкование условно (как, впрочем, относительна и любая классификация).

Полагаем, что техническое превентивное средство является собственно криминалистическим «при условии осуществления специально направленных функций криминалистической защиты различных объектов»<sup>17</sup>.

Разработка и применение криминалистических превентивных средств в своем идеале должна быть «оконтурирована» пределами действия (функционирования и исследования) закономерностей, образующих предметную область криминалистики – закономерностей механизма преступной деятельности, закономерностей механизма слеодообразования и закономерностей деятельности по расследованию преступлений.

При этом «оправданное приспособление средств, приемов и методов других наук к нуждам выявления, раскрытия, расследования и предупреждения преступлений и создание на их базе собственно криминалистических средств и методов борьбы с преступностью качественно отличается от обычного процесса интеграции научного знания... Это процесс

<sup>15</sup> Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия. М., 1997. С. 227.

<sup>16</sup> См.: Там же.

<sup>17</sup> Зудин В. Ф. Криминалистическая профилактика преступлений (концепция, принципы, средства реализации). Воронеж, 1995. С. 95.

взаимопроникновения наук, результатом которого является создание рекомендаций для борьбы с преступностью, то есть знание, качественно отличное от исходного как по содержанию, так и по целям применения...»<sup>18</sup>. Криминалистика является «проводником идей и методов различных наук для решения практических вопросов расследования и предупреждения преступлений»<sup>19</sup>.

Свои особенности имеет тактико-криминалистическая и методико-криминалистическая превенция. Основным субъектом реализации соответствующих превентивных средств является следователь.

Реализация средств *тактико-криминалистической превенции* осуществляется путем производства отдельных следственных действий, применения соответствующих тактических приемов, рекомендаций, операций.

Говоря о тактических операциях, следует особо подчеркнуть проблему виктимолого-криминалистической (тактической) превенции, состоящую в нейтрализации (минимизации) возможности посткриминального воздействия на участвующих в деле лиц.

В зависимости от задач по защите информации определенного вида, специфики объекта – носителя такой информации и характера расследуемого события могут быть выделены и специфические разновидности указанной тактической операции (комбинации). На этом основании, в частности применительно к расследованию взяточничества, А. М. Годовникова в систему тактической комбинации «Защита доказательственной информации» включает несколько разновидностей превентивных тактических комбинаций, именуемых соответственно «Документы», «Защита идеальной информации» и «Защита вещественных доказательств»<sup>20</sup>.

Не менее важное криминалистическое превентивное значение принадлежит оптимизации (рационализации) тактически грамотного, законного и этического (безопасного для субъектов) процесса производства конкретных следственных действий.

Например, в отношении малолетних потерпевших от сексуальных преступлений, в частности доминантой тактики, должна быть защитная линия поведения следователя. Целью такой тактики является защита малолетней жертвы от психотравмирующего воздействия непосредственно в ходе расследования или, иначе говоря, недопущения «рецидива жертвы».

Превентивными тактическими условиями, например при допросе малолетней потерпевшей от сексуального посягательства, следует рассматривать:

- проведение допроса следователем женского пола;

---

<sup>18</sup> Махтаев М. Ш., Яблоков Н. П. Криминалистическая профилактика : история становления, современные проблемы. М., 2016. С. 36.

<sup>19</sup> Там же. С. 236.

<sup>20</sup> См.: Годовникова А. М. Основные тактические комбинации при выявлении и расследовании взяточничества и коммерческого подкупа : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 114.

– проведение допроса по месту нахождения допрашиваемой (в случаях допроса в кабинете следователя – проведение его без присутствия коллег следователя);

– установление психологического контакта с потерпевшей;

– участие психолога при допросе;

– сочетание рассказа с рисованием и комментированием нарисованного (рисование малолетним потерпевшим в ходе допроса является одним из средств снятия напряжения с допрашиваемого, поскольку минимизируется возможность потерпевшего визуально воспринимать участвующих в следственном действии субъектов – следователя, специалиста, законного представителя. К слову, превентивно значимым является психологический анализ такого рисунка специалистом. Подобного рода тест позволит установить значимость обстоятельств происшествия для малолетней и, по мнению В. Е. Христенко, возможные негативные последствия происшествия с «отсроченной реакцией» и принять необходимые превентивные меры<sup>21</sup>.

Реализация средств криминалистической превенции в системе *криминалистической методики* (учитывая специфику заключительного раздела криминалистики) представляется возможной через синтез мероприятий технико-криминалистической и тактико-криминалистической направленности при расследовании преступлений того или иного вида. Достижению же оптимального результата в такой деятельности, вне всяких сомнений, должно способствовать знание следователем системы *типичных* (для данного вида преступлений) *криминогенных обстоятельств* – от субъективных условий до объективных факторов, отражающихся в следовой обстановке конкретного вида расследуемых преступлений.

По нашему глубокому убеждению, вопросы криминалистической превенции не следует исчерпывать лишь аксиоматичностью признания социального назначения (превентивной социальной роли) криминалистики. В связи с этим следует вести речь о нескольких уровнях корреляции рассматриваемого рода превенции с предметной областью криминалистики, с изучаемыми ею закономерностями. Это позволит создать достаточно продуктивную превентивную криминалистическую систематику, определив в соответствующие классы превентивные «множества» криминалистически значимых элементов.

<sup>21</sup> См.: Христенко В. Е. Психология поведения жертвы. Ростов н/Д., 2004. С. 342–344.

УДК 342.7

## ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОБЛЕМЫ ВЫНУЖДЕННОГО ПЕРЕСЕЛЕНИЯ

Т. Э. Джахангирова

*Аппарат уполномоченного по правам человека (омбудсмена)  
в Азербайджанской Республике*

Поступила в редакцию 31 октября 2018 г.

**Аннотация:** *статья посвящена выявлению основных причин возникновения проблемы вынужденного переселения людей и роли международного сообщества в защите и пропаганде прав этой категории лиц. Проанализированы точки зрения широкого круга представлений по рассматриваемому вопросу. Отмечена роль международных организаций в пресечении и предупреждении негативных фактов, а также разработке стратегий и структуры по международному сотрудничеству.*

**Ключевые слова:** *перемещение, конфликт, конвенция, обязательство, гуманизм, защита.*

**Abstract:** *the article is devoted to the revealing of the main causes of the problem of forced displacement of people and to the identification of the international community's role in protection and promotion of the rights of this category of people. The article analyzes the standpoints of a wide range of views on the issue under topic of discussion. The role of international organizations in suppressing and preventing the negative facts, as well as in the development of strategies and structures for international cooperation has been pointed out.*

**Key words:** *displacement, conflict, convention, obligation, humanism, protection.*

Одной из проблем современности являются нарастающие масштабы миграции, перемещения, переселения людей и защита прав этих лиц, численность которых составляет приблизительно 260 млн человек во всем мире. Из них более 60 млн подверглись вынужденному перемещению. Между тем массовое перемещение людей оказывает влияние на формирование структуры и динамику численности населения во многих странах мира. Перемещения внутри страны, в свою очередь, затрагивают приблизительно 28 млн человек в 127 странах мира вследствие конфликта или стихийного бедствия.

К сожалению, не существует адекватной системы защиты этой категории людей, что делает необходимым изучение основных причин данного явления, которое Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций (ООН)<sup>1</sup> назвал одним из величайших в мире гуманитарных проблем.

Между тем содействие устранению причин этого явления и урегулирование вопроса о внутренне перемещенных лицах (далее ВПЛ) в гло-

---

<sup>1</sup> UNOCHA OCHA Message.

бальном масштабе продолжают оставаться приоритетными направлениями в деятельности ООН<sup>2</sup>.

В прошлом основной областью, вызывающей всеобщее беспокойство, являлась защита беженцев, поэтому в 1950 г. было создано Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) с мандатом на помощь беженцам, перемещенным во время Второй мировой войны<sup>3</sup>. Этот термин использовался для обозначения населения оккупированных Германией и ее союзниками стран, который применялся участниками антигитлеровской коалиции с целью содействия перемещенным лицам в их возвращении на родину<sup>4</sup>.

Иными словами, внутреннее перемещение первоначально относилось к беженцам, которые не пересекали международно признанные государственные границы. Именно УВКБ ООН впервые признал ВПЛ беженцами, которые не пересекли международно признанные границы, но которые бежали, спасаясь от преследования<sup>5</sup>.

Изначально единое определение ВПЛ было необходимо для решения ситуаций смещения, например идентифицировать заинтересованные группы населения, собрать данные, оценить потребности, а также разработать политику помощи<sup>6</sup>. Двумя основными элементами этого определения являются произвольные, принудительные передвижения и передвижения в рамках национальных границ<sup>7</sup>. Эти лица не имеют особого правового статуса в международном праве, но они пользуются теми же гарантированными правами в области прав человека и гуманитарного права, что и другие группы населения – право на жизнь, неприкосновенность и достоинство личности (например, изнасилование или пытки), недопущение дискриминации, равенство перед законом, свобода от произвольного задержания, свобода передвижения, уважение семейной жизни, адекватный уровень жизни (включая доступ к основным гуманитарным программам), медицинское обслуживание, равный доступ к средствам правовой защиты, неприкосновенность имущества, свобода слова, свобода совести, участие в общественной, политической жизни и образовании и т. д.

<sup>2</sup> Отчет 6-го пленарного заседания Ген. Ассамблеи ООН от 19 сентября 2016 г. URL: [https://digitallibrary.un.org/record/845419/files/A\\_71\\_PV-6A-RU.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/845419/files/A_71_PV-6A-RU.pdf)

<sup>3</sup> См.: Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина М., 2012. С. 152.

<sup>4</sup> См.: Клинова Е. В. Правовое положение беженцев в странах Европейского союза (статус беженца на убежище). М., 2000. С. 9–10.

<sup>5</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *The State of the World's Refugees 1997-98: A Humanitarian Agenda* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

<sup>6</sup> См.: Mooney E. «The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern», *Refugee Survey Quarterly* (2005) vol. 24, issue 3, p. 10.

<sup>7</sup> См.: Cohen R. «Developing an International System for Internally Displaced Persons», *International Studies Perspectives* (2006) vol. 7, issue 2, p. 92–93

Начиная с 2003 г. стала наблюдаться тенденция повышения числа ВПЛ. В 2011 г. Сомали, Судан, Колумбия, Пакистан, Демократическая Республика Конго (ДРК) и Ирак имели по меньшей мере 1 млн ВПЛ. Только на Ближнем Востоке вынужденному перемещению было подвергнуто 4,8 млн человек, что свидетельствует о дальнейшем расширении масштабов вынужденных перемещений<sup>8</sup>.

Такие перемещения являются часто следствием тяжелых переживаний, связанных с вооруженными конфликтами и войнами, политическими репрессиями или экономическим кризисом, сопровождающимися актами насилия, грубыми нарушениями прав человека. Практически всегда это и обрекает их на серьезные страдания и лишения. В частности, разрушаются их семьи, разрываются социальные и культурные связи, прерываются стабильные социальные отношения (а именно трудовые), закрывается доступ к образованию и т. д. При этом нехватка питания и питьевой воды, а в результате – развитие инфекционных и других заболеваний. Низкий уровень обеспечения продуктами питания и лекарственными средствами, а также оказания медицинских и социальных услуг являются основными причинами этих процессов. Все вышеуказанное служит причиной массового заболевания более уязвимых людей, особенно детей, женщин, пожилых, людей с инвалидностью, а в итоге приводит к социальному кризису. Для решения всех этих стратегически важных проблем необходимо проявление человечности, гуманизма и объективного отношения не только со стороны правительства, но и каждого человека. Данные принципы отражены также в призывах, адресуемых ООН ежегодно государствам накануне 10 декабря – Международного дня прав человека. Призыв относится к каждому человеку без исключения и проводится под девизом «Встань в защиту прав человека», основная цель которого – правовое равенство, недопустимость дискриминации, общественная активность, массовость и развитие сотрудничества.

Еще одна категория ВПЛ – это жертвы природных катастроф (землетрясений и наводнений) или люди, вынужденные покинуть свои дома из-за начала проектов в сфере развития.

В то же время тех, кто остается на территории своих стран, даже если они были вынуждены спасаться бегством по таким же или похожим причинам, классифицируют как ВПЛ, но часто они не имеют доступа к системам защиты и помощи, которая оказывается беженцам. С юридической точки зрения они остаются под «защитой» своего правительства, хотя это правительство могло быть причиной их бегства или оказалось неспособным спасти своих граждан от повстанцев или насилия.

Право на свободу передвижения является одним из основных прав человека, которое берет свое начало из Всеобщей декларации прав человека<sup>9</sup>. В статье 13 (2) признается, что: «Каждый человек имеет право

---

<sup>8</sup> Global Report ON INTERNAL DISPLACEMENT, May 2016, p. 7.

<sup>9</sup> Всеобщая декларация прав человека : принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр.

покинуть любую страну, включая свою, и вернуться в свою страну». Этот принцип отражен в конституциях многих стран, в том числе и Азербайджана.

В широком смысле «перемещенные лица» – граждане третьей страны или лица без гражданства, вынужденные покинуть страну или регион своего происхождения, или эвакуированные, в частности, в ответ на призыв международных организаций и которые не могут вернуться в безопасные и стабильные условия по причине превалирующей в стране ситуации и могут подпадать под действие ст. 1А Женевской конвенции, а также других международных или внутрисударственных документов, предоставляющих международную защиту, в частности: лица, которые спаслись бегством из зон вооруженного конфликта или вспышек насилия; лица, которым угрожает серьезный риск или которые стали жертвами систематических или повсеместных нарушений прав человека.

Иными словами, «переселенец» – это человек, который (пусть и вынужденно) переселился из одного места в другое. Предполагается, что у него есть место, где он осел, обосновался, более или менее подготовлена экономическая почва, приняты решения о переселении, как правило, растянуто во времени и т. д. Основным (и, пожалуй, единственным) различием между понятиями «беженец» и «вынужденный переселенец» является то, что для последнего характерно наличие гражданства страны, в пределах которой он переселился. Так, большинство авторов приходят к мнению, что это обстоятельство является определяющим фактором для разделения рассматриваемых терминов<sup>10</sup>. Хотя в последние годы исследовательская работа по проблемам вынужденных переселенцев стала значительно активнее, многие вопросы все же остаются недостаточно разработанными. Правовые и политические последствия вынужденной миграции в основном получили характеристику через фиксацию положения беженцев и ВПЛ по показателям нуждаемости, а также взаимоотношений мигрантов и коренного населения. Проведение анкетных опросов по этой тематике осложнено, статистика несовершенна.

Учитывая тот факт, что ВПЛ обычно являются индикатором распространения и интенсивности вооруженного конфликта, основной задачей мирового сообщества является оказание помощи и защиты, а также содействия их возвращению на родину. Так как ВПЛ – экономически, социально, эмоционально-психологически и политически уязвимая группа населения, они часто не в состоянии выступать в защиту своих прав и интересов. Вместе с тем они демонстрируют способность быстро восстанавливать свои силы, приобретать новые навыки и желания, которые далее окажутся незаменимыми при их возвращении домой и которые помогут внести вклад в стабилизацию обстановки на родине.

---

<sup>10</sup> См.: Каблов А. И. Беженцы и вынужденные переселенцы в современной России : международно-правовые, политические и социальные аспекты проблемы и технологии ее разрешения : дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2004. С. 27 ; Юрицин А. Е. Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 47.

В ст. 2 Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г. содержится определение понятия «вынужденный переселенец»<sup>11</sup>. Оно было подписано Азербайджанской Республикой, Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном, Республикой Узбекистан. Так, вынужденным переселенцем признается лицо, которое, являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, которое вынуждено было покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности, либо стал жертвой преследования по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами.

В этой сфере принят ряд других универсальных и региональных международных документов, а также национальных законодательных актов, направленных на защиту прав этой категории лиц, а также созданы новые структуры управления. Актуальность данного вопроса заключается в том, что именно «вынужденное переселение» является одним из последствий нарушения общепризнанных прав человека. Все они провозглашают принципы демократии, уважения прав человека, сохранения общего культурного наследия, отмечают необходимость содействия занятости социальными незащищенными категориями населения, таких как ВПЛ.

Следует подчеркнуть, что благодаря принятию этих документов все государства получили своеобразный конституционный закон, предопределивший создание уникальной в мировой практике системы гарантий прав человека. Это означает, что данные базовые положения носят обязательный характер для всех государств, являющихся участниками, а Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ), в свою очередь, призван осуществлять контрольную функцию за соблюдением прав человека на национальном уровне. Следовательно, можно полноправно говорить о том, что, используя все доступные внутригосударственные средства правовой защиты, любое лицо может подать жалобу в ЕСПЧ с иском о защите нарушенного права как многоэлементное, включающее совокупность достаточно близких по своей сущности содержательной характеристике, специфике реализации и значению прав. Это, в свою очередь, подтверждается их совместным закреплением в большинстве правовых актов, а также в национальном законодательстве различных государств. Иными словами, оно должно рассматриваться как единое право, которое предоставляет широкий спектр гарантий в различных сферах жизнедеятельности человека.

---

<sup>11</sup> Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам : заключено в г. Москве 24 сентября 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

Например, в решении принятом ЕСПЧ через 10 лет, признаны нарушения права собственности (протокол 1, ст. 1), права на уважение частной и семейной жизни (ст. 8), права на эффективное средство правовой защиты (ст. 13) истца. Суд также признал, что эффективный контроль за оккупированными территориями Азербайджана осуществляет Армения, в результате чего Лачинский район находится под юрисдикцией Армении. ЕСПЧ признал выселение вынужденных переселенцев из жилья нарушением права на уважение жилища, регламентированного ст. 8 (право на уважение частной и семейной жизни) Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>12</sup>.

21 ноября 2017 г. суд вынес другое постановление относительно прав ВПЛ, в котором признал выселение ВПЛ из жилья нарушением права на уважение жилища, регламентированного вышеотмеченным положением той же Конвенции<sup>13</sup>.

Судебная защита прав ВПЛ на национальном уровне не всегда эффективна. Часто судьи не располагают необходимыми знаниями в этой области и некритически подходят к позиции государственных органов, действия которых обжалуются. Нередко они отдают предпочтение местным нормативным актам, вместо того чтобы руководствоваться законодательством страны. Так, постановление Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 510 о компенсации гражданам, безвозвратно покинувшим Чечню во время военных действий, содержало требование постановки на учет в миграционных органах; кроме того, в 2001 г. был ограничен срок действия этого постановления. Затем Верховный Суд признал и то и другое незаконным. Это дало возможность получить компенсацию дополнительно более чем 1700 семьям. Каждая выплата на семью составила 4000–4500 долларов, а общая сумма выплаты в результате двух решений Верховного Суда составила сумму порядка 7 млн долларов<sup>14</sup>.

Таким образом, признание, уважение и всесторонняя защита прав и свобод человека является основой компромисса в обществе, устранения всевозможных конфликтов между личностью и государством<sup>15</sup>.

Руководствуясь международными обязательствами и положениями Конституции Азербайджанской Республики<sup>16</sup>, принятой в 1995 г., провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью означает распространение правозащитной политики государства на беженцев и

<sup>12</sup> Постановление ЕСПЧ по жалобе шести азербайджанских вынужденных переселенцев (жалоба № 3216/05 «Чырагов и другие против Армении», июнь 2015 г.).

<sup>13</sup> Постановление ЕСПЧ по жалобе вынужденной переселенки Марины Панюшкиной и ее сына Вячеслава (жалоба № 47056/11 «Панюшкины против России», ноябрь 2017 г.).

<sup>14</sup> Правозащитный центр «Мемориал». Сеть «Миграция и Право». М., 2003. С. 8–9. URL: [http://www.tschingas.de/schule/dossiers/migraciya\\_booklet.pdf](http://www.tschingas.de/schule/dossiers/migraciya_booklet.pdf)

<sup>15</sup> См.: Миннихметов Р. Г. Право и социальные нормативы общества. М., 2006. С. 144.

<sup>16</sup> URL: [http://www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution\\_r.pdf](http://www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_r.pdf)

вынужденных переселенцев, находящихся на территории страны. Право на защиту – неотъемлемая составная часть конституционного статуса вынужденных переселенцев.

Так, принцип всеобщего уважения прав человека и основных свобод для всех в качестве одного из основных международно-правовых принципов относится к послевоенному времени и связано непосредственно с принятием Устава ООН. Именно этот принцип составляет основу правовой защиты ВПЛ.

В ст. 1 Устава в качестве цели членов Организации предусматривается сотрудничество между государствами «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Важнейшее значение имеет ст. 55 Устава, согласно которой ООН содействует:

- 1) повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития;
- 2) всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех.

С наибольшей полнотой и универсальностью конкретизация нормативного содержания принципа всеобщего уважения прав человека отражена во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и двух пактах, принятых в 1966 г.: Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Анализ многочисленных международных документов по правам человека показывает, что в современном международном праве имеется универсальная норма, в соответствии с которой государства обязаны уважать и соблюдать права человека и основные свободы для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Вышеуказанная обязанность носит всеобщий характер, т. е. права и свободы человека подлежат соблюдению во всех государствах и действуют в отношении всех лиц без какой-либо дискриминации. При этом целью международного сотрудничества в этой области является не унификация национальных законодательств, а разработка стандартов (моделей), которые служили бы для государств отправной точкой для выработки собственного национального законодательства.

Непосредственная регламентация и защита прав и свобод человека остаются внутренним делом каждого государства. Международные нормы в области прав человека в подавляющем большинстве не могут применяться непосредственно на территории государства и требуют от него определенных шагов по своей имплементации. Международные документы не определяют, каким образом государство будет выполнять принятые на себя обязательства. Стандарты поведения, содержащиеся в международных документах, в определенной мере связывают свободу поведения государства в сфере национального законодательства. Анализ развития нормативного содержания принципа всеобщего уважения прав человека показывает, что индивид постепенно становится непосредственным субъектом международного права.

Так, совершенно правильно отмечает А. И. Алиев, что обязательство обеспечения уважения права на равенство перед законом и возможность фактического пользования правами и основными свободами человека без какой-либо дискриминации в этой области составляет основное содержание принципа равенства<sup>17</sup>. Кроме того, большинство известных трудов по проблемам ВПЛ преимущественно ориентируется на изучение общих экономических, социальных, культурных, психологических и других аспектов, чем конкретизируется на изучении и рассмотрении законодательного и политического механизма регулирования проблем беженцев и ВПЛ. Ценными можно также отметить работы ученых, посвященные непосредственно вынужденной миграции, в частности Г. С. Витковской, Ж. А. Зайончковской, В. А. Ионцева, Е. С. Красинца, В. И. Козлова, В. М. Моисеенко, О. Б. Осолковой, В. И. Переведенцева, Л. Л. Рыбаковского, В. А. Тишкова, Н. В. Тарасовой, А. В. Топилина, Е. В. Тюрюкановой, Т. И. Федоровой, Б. С. Хорсва, В. Н. Чапека, а также зарубежных ученых – Г. С. Гудвина-Гилла, А. Сови, Г. Н. Закирова, З. С. Султановой и др.

Многие правоведы отмечают также низкую степень имплементации международных правовых норм в национальную правовую систему<sup>18</sup>.

А. А. Аванесова совершенно точно провела периодизацию развития законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах: I этап: с 1914 по 1938 г. – период становления, где формировались основные понятия и принципы; II этап: с 1938 по 1951 г. – период развития, который совпал с началом Второй мировой войны и окончился принятием Конвенции 1951 г. Это период появления ООН и основного на сегодняшний день международного акта о статусе беженцев – Конвенции 1951 г.; III этап: с 1951 г. по настоящее время – современный, который характеризуется постоянными изменениями и дополнениями в законодательстве в сфере вынужденной миграции<sup>19</sup>.

Следует согласиться также с мнением Е. С. Шуршаловой, что снижение активности вынужденной миграции привело к определенному нивелированию и ассимиляции проблем беженцев и ВПЛ в проблемах трудовых мигрантов<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> См.: *Əliyev Ə. İ. İnsan hüquqlarının beynəlxalq hüquqi müdafiəsi. Dərslük*. Bakı, 2009, s.22

<sup>18</sup> См.: *Будалин Е. П.* Указ. соч. ; *Романова О. Б.* Понятия «мигрант» и «переселенец» : теоретические особенности и социальная реальность // *Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке*. 2013. № 1. С. 33.

<sup>19</sup> См.: *Аванесова А. А.* Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9–10.

<sup>20</sup> См.: *Шуршалова Е. С.* Конституционно-правовое регулирование и защита прав беженцев и вынужденных переселенцев : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 33.

В результате всеобъемлющего исследования ООН по международной защите ВПЛ 1996 г. представители международных организаций, региональных органов, НПО и научно-исследовательских учреждений под руководством Фрэнсиса Дэна подготовили Руководящие принципы. Они были доработаны на консультациях экспертов в Вене в январе 1998 г., организованном правительством Австрии, переведены на более чем 40 языков и широко используются многими государствами.

В начале 1990-х гг., когда вопрос о внутреннем перемещении стал предметом обсуждения в повестке дня международного сообщества, не было определения, кто квалифицируется как «внутренне перемещенный человек». Определение ВПЛ было необходимо для решения фактов перемещения, выявления групп населения, вызывающих озабоченность, сбора данных и оценки потребностей, а также для разработки политики помощи.

Таким образом, регулирование проблемы вынужденного переселения является составной частью международно-правовой защиты прав человека.

В последние годы международное сообщество ищет способы достичь разумного баланса между неприкосновенностью государственного суверенитета и правами граждан и выработать более практические способы оказания помощи этой многочисленной и особенно незащищенной группе населения. Была предпринята попытка создать более четкую систему принятия решений и распределения сфер ответственности между соответствующими организациями. В 2005 г. был согласован более скоординированный и согласованный подход к решению данной проблемы, известный как «кластерный подход».

По оценкам ООН, число ВПЛ составляет около 27 млн человек, половина которых находится в Африке. Обычно страна, куда прибывают беженцы, предлагает им безопасные условия для проживания, питание и временное убежище. УВКБ ООН и другие гуманитарные организации работают в этих юридических рамках с целью оказания помощи беженцам в построении новой жизни в новой стране или при возвращении на родину, если произойдет значительное улучшение условий (например, после заключения мирного договора). В отличие от них, лица, перемещенные внутри страны, часто оказываются в более сложной ситуации. Они могут попасть в безвыходное положение из-за продолжающегося в их стране внутреннего конфликта. Национальное правительство часто рассматривает их как «врагов государства» и сохраняет полный контроль над их дальнейшей судьбой. Не существует каких-либо конкретных международных инструментов, касающихся лиц, перемещенных внутри страны, а соглашения общего характера, такие как Женевские конвенции, очень часто трудно применимы к их обстоятельствам. Доноры не всегда проявляют активное желание вмешиваться во внутренние конфликты или оказывать помощь на постоянной основе.

Вместе с тем ВПЛ не имеют международного правового статуса и не могут требовать международной защиты их прав и потребностей. Кроме

того, поскольку ВПЛ не пересекают границу, они остаются в пределах юрисдикции своего государства. К сожалению, не все государства готовы или способны в достаточной степени защищать и обеспечивать своих ВПЛ, тем самым повышается риск стать жертвами нарушений прав человека и делает их одной из наиболее уязвимых групп общества, попадая в «вакуум суверенитета», когда государство не в состоянии или отказывается выполнять свои обязанности перед своим собственным населением<sup>21</sup>.

В прошлом лица, перемещенные в своих собственных странах, получали помощь в ограниченных размерах, а иногда не получали никакой помощи. В этой области уже многие десятилетия активно работает Международный комитет Красного Креста, выступающий в качестве гаранта Женевских конвенций, регулирующих ведение военных действий. В конце 1990-х гг. другие организации и правительства начали широкое обсуждение этой проблемы, а в 2005 г., осознав всеобщую неспособность помочь внутренне перемещенным гражданским лицам, согласовали более скоординированный, всеобъемлющий и «предсказуемый» подход к решению проблемы – так называемый «кластерный подход».

Рост вынужденных переселенцев наблюдается с середины 1990-х гг. в большинстве регионов мира, однако за последние пять лет темпы увеличились. На это, по мнению УВКБ ООН, есть три причины. Во-первых, кризисы, приводящие к исходу людей, сейчас стали более продолжительными по времени, характерный тому пример – конфликты в Сомали и Афганистане, которые вступили соответственно уже в третье и четвертое десятилетие. Во-вторых, вспышки кризисных ситуаций стали происходить довольно часто. Наряду с сирийским кризисом беженцев и внутренне перемещенных лиц в последние годы «генерируют» многие другие конфликты, в том числе в Украине, Ираке, Йемене, Южном Судане, Центрально-Африканской Республике. Третьей особенностью нынешней ситуации является тенденция к снижению эффективности решений, касающихся предотвращения потоков беженцев и ВПЛ. Если 10 лет назад каждую минуту число этих лиц увеличивалось на шесть человек, то сейчас этот показатель в четыре раза выше.

Между тем УВКБ ООН ежегодно готовит доклад «Глобальные тенденции», основанный на данных правительств, неправительственных партнеров из числа НКО и собственных данных.

Только в 2016 г. около 40,3 млн человек оставались перемещенными внутри своей страны в результате вооруженных конфликтов, повсеместных проявлений насилия и нарушений прав человека, а в районы своего происхождения вернулось около 6,5 млн ВПЛ. По всей вероятности, эта цифра будет продолжать расти и в дальнейшем, если обстоятельства, вызывающие перемещения, сохранятся или если группы, находящиеся в настоящее время в анклавах или в осаде в результате преднамеренной тактики, применяемой сторонами конфликта, обретут способность передвигаться в поисках безопасности.

---

<sup>21</sup> Catherine Phuong, *The International Protection of Internally Displaced Persons* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 212.

Лица, перемещенные внутри страны, определяются как «отдельные лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности, в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекли международно признанных государственных границ».

Кроме того, важно учитывать не только вышеотмеченные аспекты, но и наблюдение состояния текущей ситуации под контролем по той причине, что проявление внимания требуется не только к численности этой уязвимой категории населения, но и к их составу. Среди них мужчины, женщины, дети, люди с инвалидностью, лица, относящиеся к разным возрастным и социальным группам. По этой причине важно обеспечение в удовлетворительной форме их основных потребностей, а также создание необходимых условий для их реализации. В частности, в своем заявлении по случаю Международного дня инвалидов в 2017 г. Верховный комиссар УВКБ ООН Филиппо Гранди отметил, что люди с ограниченными возможностями, вынужденные покинуть свои дома, сталкиваются с особыми трудностями, и наша задача – обеспечить их защиту и поддержку<sup>22</sup>. По его мнению, необходимо принять меры, чтобы инвалиды имели равный доступ к защите и поддержке, а также возможность участвовать в общественных структурах руководства и принятия решений.

ВПЛ часто сталкиваются с серьезными трудностями в деле осуществления своих экономических и социальных прав. В связи с этим особую озабоченность вызывают нарушения их прав на питание, здравоохранение и образование. Кроме того, отсутствие документов, удостоверяющих личность, ограничивает их право на свободу передвижения, а также доступ к социальным услугам и системе образования. Особого внимания заслуживает тот факт, что государственные органы большинства стран серьезно воспринимают эту проблему, и вместе с тем возникший кризис обусловлен главным образом отсутствием надлежащей реакции на нужды ВПЛ со стороны международного сообщества, а также недостаточной осведомленностью о правах человека на уровне самих перемещенных лиц.

Число ВПЛ по всему миру почти вдвое превышает число беженцев. Однако положение ВПЛ в некоторой степени выпадает из международной повестки дня, поскольку основное внимание уделяется ситуации с мигрантами, просителями убежища и беженцами, покинувшими свои страны. Правительства должны развивать сотрудничество с международным сообществом, разработать всеобъемлющую стратегию и подробный план действий в целях урегулирования проблем, связанных с явлением внутреннего перемещения, создать координационный механизм для согласования усилий международного сообщества в этой области. Кро-

---

<sup>22</sup> URL: [www.unhcr.org/news/latest/2017/12/5a1fe58a4/unhcr-chief-calls-equal-protection-refugees-disabilities.html](http://www.unhcr.org/news/latest/2017/12/5a1fe58a4/unhcr-chief-calls-equal-protection-refugees-disabilities.html)

ме того, следует в незамедлительном порядке приступить к выявлению перемещенных лиц и их потребностей в целях принятия надлежащих стратегий. В рамках этих мероприятий необходимо предпринять шаги для обеспечения всестороннего участия в них ВПЛ без какой-либо дискриминации. Следует также принять меры для содействия возвращению в родные очаги в условиях безопасности и обеспечения человеческого достоинства.

В связи с этим, а также 20-летием принятия «Руководящих принципов» 23 мая 2018 г. был принят многосторонний «План действий по предотвращению, защите и решению проблемы внутренне перемещенных лиц (2018–2020)»<sup>23</sup>, в разработке которого участвовали Специальный докладчик ООН по вопросу о правах человека ВПЛ, УВКБ ООН, Управление по координации гуманитарных вопросов ООН (УКГВ ООН), государства и некоммерческие организации (НКО). В трехлетнем плане выделены четыре приоритетные области: участие ВПЛ в принятии решений, затрагивающих их положение; совершенствование национально-го законодательства и политики, касающихся перемещения лиц внутри страны; сбор и анализ данных о внутреннем перемещении; решение проблемы затянувшегося перемещения и поддержка долгосрочных решений в этой области.

Таким образом, можно достичь более эффективного обеспечения прав человека путем мобилизации совместных инициатив, потенциала, возможностей по всем этим вопросам государственными органами, учеными в научно-исследовательской области, международными организациями, НПО посредством присоединения к вышеуказанной мировой кампании.

---

<sup>23</sup> URL: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/64693>

*Аппарат уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в Азербайджанской Республике*

*Джахангирова Т. Э., заведующая сектором по защите прав беженцев, вынужденных переселенцев и мигрантов, докторант кафедры ЮНЕСКО по правам человека и информационного права (Бакинский государственный университет)*

*E-mail: turan.jahangirova@mail.ru*

*Office of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan*

*Jahangirova T. E., Head of the Unit on Protection of the Rights of Refugees, Internally Displaced Persons and Migrants*  
*E-mail: turan.jahangirova@mail.ru*

## Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования

### 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должно соответствовать установленным требованиям (см. сайт журнала: <http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/>; <http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html>).

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется **одним файлом**, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- дата направления материала в редакцию журнала;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

### 2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски оформляются постранично. Нумерация – сквозная.

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5 – 2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание оши-

бок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – \*. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

### 3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

3.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

## Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication

### 1. GENERAL PROVISIONS

1.1. To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements (see website: <http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/>; <http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html>).

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by **one file** which contains the following information and structure:

- UDC identifier;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- date of directing materials to the editorial board of the journal;
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, phone number (office, home or mobile), home or office addresses, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

### 2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in a text editor of WinWord; font – Times New Roman; size – 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. 2019. № 1 (36)**

Дата выхода в свет 25.03.2019

Ведущий редактор *Н. Н. Масленникова*  
Электронная верстка *Е. Н. Попуга*

Формат 70×100/16.

Уч.-изд. л. 24,1. Усл. п. л. 24,3. Тираж 150 экз. Заказ 42.

Издательский дом ВГУ  
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10  
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ  
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3