

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ «ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»

Ястребов О.А. — доктор юридических наук, профессор, директор Юридического института РУДН, заведующий кафедрой административного и финансового права Юридического института РУДН — *главный редактор серии*

Немытина М.В. — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой истории права и государства Юридического института РУДН — *заместитель главного редактора серии*

Сорокина Е.А. — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории права и государства Юридического института РУДН — *ответственный секретарь редколлегии*

Члены редколлегии

Абашидзе А.Х. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Юридического института РУДН, директор Центра инновационно-образовательных проектов и правовых исследований юридического института РУДН, вице-председатель Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, председатель Комиссии международного права Российской ассоциации содействия ООН

Аззуз Кердун — профессор международного права факультета права Университета Константы (Алжир), член Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам

Атабекова А.А. — доктор филологических наук, профессор, заведующий кафедрой иностранных языков Юридического института РУДН, член Ассоциации устных и письменных юридических переводчиков ЕС (EULITA), представитель РУДН в Европейском Совете по языкам (CSE/ELC)

Байдельдинов Д.Л. — доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Казахского национального университета имени Аль-Фараби

Безбах В.В. — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса и международного частного права Юридического института РУДН, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник высшего образования Российской Федерации

Бехруз Хашматулла — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры права Европейского Союза и сравнительного правоведения Национального университета «Одесская юридическая академия» (Украина)

Букалерова Л.А. — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Юридического института РУДН

Буриан А.Д. — доктор юридических наук, профессор, Чрезвычайный и Полномочный посол (в отставке), Президент Молдавской Ассоциации международного права

Гребенников В.В. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Юридического института РУДН, Заслуженный юрист Российской Федерации

Демичев Д.М. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории права Белорусского государственного экономического университета

РЕДКОЛЛЕГИЯ

Джансараева Р.Е. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики юридического факультета Казахского национального университета имени Аль-Фараби

Еремян В.В. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института РУДН, член Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, член Экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации, академик Российской академии естественных наук

Зеленцов А.Б. — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права Юридического института РУДН, заслуженный юрист Российской Федерации

Иншакова А.О. — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и международного частного права (базовая кафедра ЮНЦРАН) Института права Волгоградского государственного университета

Клишас А.А. — доктор юридических наук, профессор, научный руководитель Юридического института РУДН, заведующий кафедрой теории права и государства Юридического института РУДН, председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым судебным вопросам, развитию гражданского общества, основатель фонда современной истории, член Президиума ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, член попечительского совета Ассоциации юристов России, Заслуженный юрист Российской Федерации

Муромцев Г.И. — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории права и государства Юридического института РУДН

Нурмаганбет Е.Т. — кандидат юридических наук, доцент, заместитель декана юридического факультета Казахского национального университета имени Аль-Фараби по научно-инновационной деятельности и международным связям

Панагиотопулос Димитриос — профессор Афинского университета, проректор Центрального университета Греции, Президент Международной Ассоциации спортивного права

Рейнгольд В.А. — доктор юридических наук, профессор Балтийской Международной Академии (Рига, Латвия)

Ренато Зербини Рибейро Лео — доктор юридических наук и социальных наук Университетского центра Бразилиа (Бразилия), профессор, заместитель председателя Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам

Солнцев А.М. — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права Юридического института РУДН

Сумбарова М.В. — доктор права, ассоциированный профессор Балтийской Международной Академии (Латвия), эксперт Академии наук Латвии

Фролова Е.Е. — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского права и процесса и международного частного права Юридического института РУДН

Халабуденко О.А. — доктор права, доцент, доцент кафедры частного права юридического факультета Международного независимого университета Молдовы (ULIM)

Чирич Александр — доктор юридических наук, заведующий кафедрой торгового права юридического факультета Государственного университета г. Ниш (Сербия)

EDITORIAL STAFF OF SERIES «LAW»

Yastrebov O.A. — Doctor of Law, Professor, Director of Law Institute, Head of Administrative and Financial Law Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia — *Chief Editor of the Series*

Nemytina M.V. — Doctor of Law, Professor, Head of History of Law and State Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia — *Deputy Editor of the Series*

Sorokina E.A. — PhD (Law), Theory of Law and State Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia — *Executive Secretary of the Editorial Board*

Members of Editorial Board

Abashidze A.Kh. — Doctor of Law, Professor, Head of International Law Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia, director of the Center for innovative educational projects and legal research, Peoples' Friendship University of Russia, Vice chairman of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Chairman of the International Law Commission for UN development of the United Nations Association of Russia

Azzouz Kerdoun — Professor of International Law, Faculty of Law, University of Constantine (Algeria), member of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights

Atabekova A.A. — Doctor of Philology, Professor, Head of Foreign Languages Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia, member of the EU Law Interpreters and Translators Association (EULITA), representative of People's Friendship University of Russia at the European Council on languages (CSE / ELC)

Baideldinov D.L. — Doctor of Law, Professor, Dean of Law Faculty, Al-Farabi Kazakh National University

Bezbakh V.V. — Doctor of Law, Professor, Civil Law and Civil Procedure and Private International Law Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored member of Higher Education of the Russian Federation

Behrouz Hashmatullah — Doctor of Law, Professor, European Union Law and Comparative Legal Studies Department, the National University "Odessa Law Academy" (Ukraine)

Bukalerova L.A. — Doctor of Law, Professor, Head of Criminal Law and Procedure Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia

Burian A.D. — Doctor of Law, Professor, Ambassador (retired), President of the Moldova International Law Association

Grebennikov V.V. — Doctor of Law, Professor, Head of Judiciary, Law Enforcement and Advocacy Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia, Honored Lawyer of the Russian Federation

Demchev D.M. — Doctor of Law, Professor, Head of Theory and History of Law Department, Belarusian State Economics University

Dzhansaraeva R.E. — Doctor of Law, Professor, Head of Criminal Procedure and Criminalistics Department, Law Faculty, Al-Farabi Kazakh National University

Yeremyan V.V. — Doctor of Law, Professor, Head of Constitutional Law and Constitutional Proceedings Department, Law Institute, Member of the Supreme Qualification Collegium of Judges. Member of the Expert Council of the Law of the Higher Attestation Commission of the

EDITORIAL BOARD

Russian Federation Ministry of Education and Science, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences

Zelentsov A.B. — Doctor of Law, Professor, Administrative and Financial Law Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia, Honored Lawyer of the Russian Federation

Inshakova S.A. — Doctor of Law, Professor, Head of Civil and International Private Law Department (standard department of SSC RAS) Law Institute, Volgograd State University

Klishas A.A. — Doctor of Law, Professor, scientific supervisor, Law Institute, Theory of Law and State Department, People's Friendship University of Russia, Law Institute, Chairman of the Federation Council Committee on Constitutional Legislation, Legal Judicial Affairs, development of civil society, founder of Modern History Foundation, member of the Presidium of the Higher Attestation Commission, Ministry of Education and Science of the Russian Federation, member of the Board of Trustees for Lawyers of Russia Association, Honored Lawyer of the Russian Federation

Muromtsev G.I. — Doctor of Law, Professor, Theory of Law and State Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia

Nurmaganbetov E.T. — PhD, Associate Professor, Deputy Dean for scientific innovation activities and international relations, Law Faculty, Al-Farabi Kazakh National University

Dimitrios Panagiotopoulos — Professor, University of Athens, Vice-Rector of the Central University of Greece, President of the International Sports Law Association

Reinhold V.A. — Doctor of Law, Professor of Baltic International Academy (Latvia, Riga)

Renato Zerbini Ribeiro Leão — Doctor of Law and Social Sciences, University Center of Brasilia (Brazil), Professor, Vice-Chairman of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights

Solntsev A.M. — PhD (Law), Associate Professor, International Law Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia

Sumbarova M.V. — JD, associate professor of the Baltic International Academy (Latvia), Latvian Academy of Sciences expert

Frolova E.E. — Doctor of Law, Professor, Head of Civil Law and Civil Procedure and Private International Law Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia

Halabudenko O.A. — Doctor of Law, Associate Professor, Private Law Department, Free International University of Moldova (ULIM)

Ćirić Alexander — Doctor of Law, Head of Trade Law, Faculty of Law, State University of Nis (Serbia)

ВЕСТНИК

Российского университета дружбы народов

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Основан в 1993 г.

Серия

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

2016, № 3

Серия издается с 1997 г.

Российский университет дружбы народов

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

- Беляев М.А.** Модель развития права: от «эволюции» к «взрыву» 9
- Ростова О.С.** Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: практика реализации 21
- Калиш Д.Б.** Соответствие публичному интересу как критерий конституционности законов: французская доктрина и практика 32

ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

- Минникес И.В.** История отечественного государства и права: практико-ориентированный подход 43
- Лаптева Л.Е.** Судебные преобразования в Российской империи середины XVIII в. как предпосылка создания правовых основ деятельности государственных учреждений 57

СОДЕРЖАНИЕ

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Абашидзе А.Х., Черных И.А. Свобода слова, понимаемая Организацией Объединённых Наций и некоторыми государствами-членами..... 76

Киселева Е.В. Основные формы межгосударственного сотрудничества в сфере миграции..... 90

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Зеленцов А.Б. Упрощенное судопроизводство по административным делам: опыт сравнительно-правового исследования 106

Коломиец Д.Ю. О правовом содержании базовых категорий в сфере государственной регистрации объектов недвижимости..... 119

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Прошунин М.М. Финансовый мониторинг как обязательное условие обеспечения финансовой безопасности государства..... 133

РЕЦЕНЗИИ

Нурпеисов Е.К. С.Ф. Ударцев. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права) 145

НАШИ АВТОРЫ..... 152

© Российский университет дружбы народов, 2016
© Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: Юридические науки, 2016

BULLETIN

of Peoples' Friendship University of Russia

SCIENTIFIC JOURNAL

Founded in 1993

Series

LAW

2016, № 3

Series founded in 1997

Peoples' Friendship University of Russia

CONTENTS

THEORY OF LAW AND STATE

- Beljaev M.A.** Model of Legal Progress: from “Evolution” to “Explosion” 9
- Rostova O.S.** Anti-corruption Expertise of the Territorial Entities of the Russian Federation Normative Legal Acts: Practice of Realization 21
- Kalish D.B.** The Public Interest as Constitutionality of Laws Criterion: French Doctrine and Practice 32

HISTORY OF LAW AND STATE

- Minnikes I.V.** The History of Russian State and Law: Domain-Branch approach 43
- Lapteva L.Y.** Judiciary Transformations in the Russian Empire of the mid XVIII century, as Precondition of the Public Institutions Legal Base Establishment 57

CONTENTS

INTERNATIONAL LAW

- Abashidze A.H., Chernykh I.A.** Liberty of Discussion is Being Realized by United Nations and Some Member States..... 76
- Kiseleva E.V.** Main Forms of Inter-State Cooperation in the Field of Migration..... 90

ADMINISTRATIVE LAW; ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

- Zelentsov A.B.** The Summary Procedure in the Administrative Law: Experience of Comparative Legal Research 106
- Kolomijets D.Y.** The Legal Aspects of the Basic Categories in the Sphere of State Registration of Real Estate..... 119

FINANCIAL LAW

- Proshunin M.M.** The Financial Monitoring as Mandatory Condition for Financial Safety of the State..... 133

REVIEWS

- Nurpeisov E.K.** S.F. Udartsev. Constitution and evolution of a society (issues of theory and legal philosophy) 145

- OUR AUTHORS**..... 154

ТЕОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

МОДЕЛЬ РАЗВИТИЯ ПРАВА: ОТ «ЭВОЛЮЦИИ» К «ВЗРЫВУ»*

М.А. Беляев

Воронежский государственный университет
Факультет философии и психологии
Университетская пл., 1, г. Воронеж, Россия, 394018

В статье сопоставляются две метафоры, используемые в научных целях, с помощью которых принято описывать развитие права. Общая цель работы — рациональная реконструкция указанных метафор, направленная на выявление их эпистемологических и социальных оснований, метод исследования — сравнение научных дискурсов. В результате были получены следующие выводы. С одной стороны, поскольку праву присуща системность, управляемость и рациональность, его развитие может быть названо эволюцией. С другой стороны, поскольку развитие права часто бывает прерывистым, хаотичным, непредсказуемым, его совершенно обоснованно сравнивают со взрывом. Обе метафоры иллюстрируют общенаучный закон перехода количественных изменений в качественные. Показано, что отраженные в этих метафорах разные модели социальной реальности возникают в силу того, что создающие их субъекты занимают различные функциональные места в структуре общества. В этом смысле эволюционным моделям соответствует позиция правоприменителей, а хаотическим — позиция неангажированных теоретиков. Парадокс заключается не в том, что в праве существуют случайности, а в том, что они спокойно уживаются с теми государственно-правовыми закономерностями, которые гарантируют поступательное совершенствование права. Таким образом, наука пока не имеет универсального представления о том, как именно связаны количественные и качественные изменения в праве. Для любой конкретной исследовательской задачи эту связь нужно конструировать заново, что требует учета массы культурных, психологических и антропологических данных.

Ключевые слова: право; государство; юридическая наука; эволюция; юридикация; размножение законов; правовой взрыв; системный метод; рациональность; хаос; дерегуляция

Узнав из пропедевтического курса философии нехитрый тезис о связи количественных изменений с качественными, мало кто из юристов, ведущих научные исследования, осмысленно пользуется этим принципом в дальнейшем, когда от усвоения научного и общекультурного наследия необходимо переходить к постановке оригинальных исследовательских задач и самостоятельной работе по выдвижению гипотез и их дальнейшему обоснованию. А между тем, очевидные свидетельства этой связи можно отыскать повсюду, в том числе в самой сердцевине юриспруденции — теории государства и права. В этом отношении поводом к весьма интересным наблюдениям и выводам выступают ме-

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-00291.

тафоры, описывающие развитие правовых систем. В настоящей работе будут исследованы две из них — метафора эволюции и дополняющая ее (в зарубежном дискурсе более активно, нежели в отечественном) метафора взрыва. Несмотря на то, что каждое из этих образных сравнений подтверждает один и тот же принцип, за ними скрываются разные картины мира, обретающие реальность благодаря соединению идеологических и познавательных элементов, различающихся по своему содержанию. Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы выявить протонаучное содержание названных метафор и довести его до собственно научного уровня (что и предлагается закрепить в понятии модели развития права).

Как свидетельствуют лингвисты, за любым образным сравнением в науке всегда скрывается некая модель, и этот факт весьма важен [1. С. 42]. Если метафоризация (и как процесс, и как результат) не может быть оценена с точки зрения формальной логики, то концептуальная модель, претендующая на выражение научного знания, уже становится истинной (либо ложной). Поэтому сравнение метафор предполагает и сравнение научных моделей, т.е. онтологий или картин мира. Восхождение от образных понятий к строго научным предполагает рациональную реконструкцию, т.е. объяснение того, какие именно закономерности в зашифрованном виде содержатся в той или иной метафоре. В связи с этим именно метод реконструкции будет применяться в данной работе.

Мы начнем наши рассуждения с анализа эволюционной метафоры. Понятие эволюции вначале использовалось только в науках о жизни и лишь спустя какое-то время было перенесено в тезаурус социальных наук (в чем видится следствие некоего биологизаторства, временами все еще возникающего в сообществе социологов, мучительно подыскивающих образы для более точного описания изучаемой реальности). Очевидно, для эволюции родовым понятием выступает развитие. Оно обозначает направленное изменение вещи или иного объекта, сопровождающееся возникновением новых, а также исчезновением прежде существовавших качеств и/или отношений. Развитие — это философская категория, содержание которой универсально и распространяется на все явления природы, общества и субъективной реальности (т.е. психики). Степень универсальности эволюции, естественно, намного меньше. В порядке незначительного упрощения эволюцией можно считать такое развитие, которое:

- а) имеет вполне определенные источники и движущие силы;
- б) протекает в хорошо узнаваемых и эмпирически различимых формах;
- в) представляет собой постепенное изменение свойств и качеств, так что между крайними (существенно различными) формами развивающихся объектов всегда находится некоторое количество промежуточных стадий.

В российском научном дискурсе термины «развитие» и «эволюция» одинаково популярны. Анализ научной периодики в сфере права, вышедшей в свет за последние 10 лет, показывает, что эволюционировать, судя по заголовкам и содержанию публикаций, могут следующие объекты: идеи, понятия, концепции [2]; правовые институты [3]; источники права [4]; государство, его типы, формы, механизмы, функции [5], [6]; правовой статус, его составные части [7]; субъек-

тивные права [8]; меры принуждения, в т.ч. виды и система наказаний [9]; формы защиты прав [10]; способы и пределы правового регулирования [11]; тематика исследований в диссертациях по юриспруденции [12]; персональные взгляды тех или иных ученых [13].

Как видно, круг изменяющихся объектов, составляющих правовую действительность, столь широк, что трудно представить себе (даже в рамках чисто интеллектуального упражнения) явление, которое было бы абсолютно неизменным, застывшим в одной-единственной форме. При этом подавляющее большинство исследователей ссылаются на эволюционность правовых феноменов без должной научной строгости, совершая тем самым подмену понятий. Под эволюцией понимается либо история вопроса (что неоправданно широко), либо модернизация того или иного института права (или механизма публичного управления), что слишком узко.

Очевидно, далеко не всякое развитие можно считать эволюционным. К примеру, когда Б.А. Страшун исследует практику конституционного контроля в России, то первые попытки организации данного института он обнаруживает в Конституции СССР 1924 г. Действительно, среди полномочий Верховного Суда СССР было предусмотрено вынесение заключений о законности постановлений союзных республик с точки зрения Конституции и разрешение судебных споров между союзными республиками. Но последовавшая в 1929 г. реформа Положения о Верховном Суде СССР, де-юре расширив его компетенцию, де-факто сделала реализацию указанных полномочий весьма затруднительной, так что о практическом их осуществлении не было и речи [14]. В связи с этим можно утверждать, что конституционный контроль в Советском Союзе так и не прижился. Но в таком случае, тот факт, что 1 декабря 1988 г. посредством внесения изменений в Конституцию СССР был учрежден Комитет конституционного надзора, отнюдь не составляет непрерывной связи с правовыми положениями 1924 г. Иными словами, мы здесь имеем не развивающийся институт, а дважды осуществленное в рамках государственного строительства введение нового института. Справедливости ради следует заметить, что сам Б.А. Страшун также не считает советские попытки ввести конституционную юстицию частью истории вопроса. Можно отметить, в связи с этим, что данный случай не образует эволюции, коль скоро отсутствует непрерывность: объект возникает, затем исчезает, а гораздо позднее появляется нечто новое, лишь отдаленно и по наименованию сходное с прежним объектом.

Однако, непрерывность не может считаться достаточным признаком эволюции, впрочем, как и повторяемость. Рассмотрим простейший пример: внесение изменений в нормативный правовой акт. Можно ли считать, что тот правовой институт, который, благодаря интенсивно меняющимся законам, обретает новые качества, непременно эволюционирует? На наш взгляд, утвердительно ответить нельзя, поскольку большое количество вносимых изменений, взятое в отдельности от иных обстоятельств и факторов, может говорить о чем угодно, в том числе, о несовершенстве законодательной техники, побудившей вносить исправления в текст закона.

За иллюстрациями далеко ходить не надо: Уголовно-процессуальный кодекс РФ корректируется с поразительной даже для российских реалий частотой: в 2013 г. — 27 изменений и дополнений, в 2014 г. — 30, в 2015 г. — 16 (подсчитано нами — М.Б.). Вряд ли кто-то скажет, что все эти корректировки свидетельствуют об эволюции отдельных институтов уголовного процесса. С другой стороны, сравнительно-правовой анализ, выполненный по отношению к данным нормам, мог бы внести большую определенность и помочь выявить разные типы правового развития в общей массе фактических изменений. Отдельная серьезная проблема для социальных наук — невнимание к различным типам развития, в юриспруденции на эту тему нет даже коротких статей, не говоря уже о диссертационных исследованиях. Может создаться иллюзия, что эволюция, модернизация и прогресс в праве — это одно и то же.

Еще одна важная черта, присущая эволюционному взгляду на развитие права, связана с принципом системности. Для того, чтобы упорядочить социально-правовой материал, исследователь должен разграничивать саму исследуемую систему (право, законодательство, отдельный правовой институт и т.п.) и социальную реальность. Представляется, что для разграничения должны использоваться два критерия: во-первых, качественная однородность элементов, во-вторых, сила связи между ними. Иными словами, право образует систему вследствие того, что его элементы обладают одним и тем же качеством и связаны между собой гораздо сильнее и непосредственнее, нежели с иными элементами. И это действительно так: связь юридических норм между собой очевидна и подчиняется правилам формальной логики и правотворческой техники, а связь права и морали менее заметна, и в ряде случаев вообще отсутствует. В большей степени это верно для связи права и религии. Аналогичный вывод можно сделать, если сравнить право не с иной нормативной системой, а с экономикой или политикой. В обоих случаях мы заметим, что элементы двух систем, различных по назначению и происхождению, не могут между собой взаимодействовать непосредственно, здесь необходима некая «перекодировка языков» (говоря словами Н. Лумана).

Реализация системной методологии в общей теории права позволяет точнее и всестороннее исследовать процессы развития тех или иных норм и институтов, поскольку:

– становится возможным различать внутренние факторы и факторы внешней среды, в числе которых хозяйственные, социальные, идеологические, организационные и т.п. [15. С. 86];

– имеется предпосылка конструктивистского отношения к правопорядку. По словам Ю.А. Веденева, «юридическая деятельность во всех аспектах своего существования и выражения — и по определению и обоснованию нормативных границ социального общения, и по описанию и объяснению социокультурных и политических условий их воспроизводства — образует самостоятельную область социальной действительности и сферу профессиональной практики» [16. С. 8–9]. Взгляд на реальность как совокупность практик и осуществляющих их акторов — вот то новое, онтологически значимое, что приходит в науку с системным подходом;

– как следствие, возникает повод смотреть на изучаемый объект не только с точки зрения его фактического, современного состояния, но и в перспективе будущих его изменений. Как справедливо отмечает М.В. Байтеева, «для осуществления прагматических целей человеку необходимы такие поведенческие диспозиции, которые принципиально отличаются от естественно-природных и определяются системой мотиваций, заполняющих пробелы взаимного поведения культурными и общественными институтами» [17. С. 84]. Возможность целеполагания, данная индивидууму культурой, предполагает системность и организованность поведения и мысли, опирается на способность образовывать вокруг себя новые и более сложные социальные связи. Это верно и по отношению к праву: никакая правовая реформа, ни одна модернизация не может быть реализована без учета многомерных связей, в которые вовлечен правопорядок.

Но почему мы все же уверены в том, что понятие эволюции выступает в юридической науке в качестве метафоры? Думается, ответ будет следующим. С одной стороны, те интуиции, на которые указывает эволюционный подход к праву, довольно понятны: правовая система есть часть культуры, право есть специфический код, система знаков, которая адаптируется к внешним импульсам, но и сама служит фактором адаптации личности к социальному порядку [18. С. 184]. Право позволяет решать определенные публичные задачи, эффективность их решения представляет собой управляемую величину. Знание системных закономерностей права позволяет направлять его развитие в нужную сторону. Что это, если не эволюция? Но с другой стороны, никогда еще правовой науке не удавалось реконструировать историю права как цепочку закономерных изменений, и вовсе не по причине исключительной сложности самого права или когнитивных ограничений познающих субъектов. Просто закономерность — это далеко не все, что обеспечивает целостность и функционирование любой социальной системы. Внутри нее действует и такой фактор, как хаос, т.е. отсутствие закономерностей. Хаос и детерминизм уравнивают друг друга, находятся в отношении взаимной компенсации. Одно не существует без другого, случайность — это действие в праве неправовых закономерностей [19. С. 73]. Соответственно, попытки управлять правовой системой, даже если они основаны на глубоко познанных объективных связях, не могут быть постоянно одинаково удачными. Они будут то и дело наталкиваться на невидимое сопротивление со стороны тех или иных случайно сконфигурированных сил — политических или экономических. Более того, право, формализуя социальные конфликты (определяя посредством нормативного моделирования, кто прав в данном конфликте, а кто нет), не достигает здесь абсолюта и не может достигнуть. В публичной сфере, говоря словами Ю. Хабермаса, всегда присутствует потребность переопределить, заново проблематизировать любое формальное установление, даже порой репатриировать проблему из сферы права обратно в политику [20. С. 75]. Поэтому разумность и управляемость в правовой системе преобладают лишь в определенные моменты ее существования, и эти моменты могут не совпадать с историческими периодами, ознаменованными важными событиями. Становится понятно, почему наука их просто не может отследить.

Здесь мы сталкиваемся с одним из серьезных ограничений научной рациональности как таковой.

Итак, нам кажется очевидной вся та условность, с которой термин «эволюция» функционирует в науке права. Не менее условным образным сравнением стоит считать понятие правового взрыва (*legal explosion*). Рассмотрим его подробнее.

Впервые выражение «правовой взрыв» появилось в статье профессора права Стэнфордского университета Дж. Бартона (*J.H. Barton*), задумавшегося над весьма практической проблемой. По мнению Бартона, если динамику роста судебных дел экстраполировать на начало 21 столетия (2001 г.), то федеральные суды (речь идет о США) должны будут рассматривать миллион дел ежегодно, а их решения будут выходить тысячами томов каждый год. Но рост судебных дел, говорит автор, есть не что иное, как видимая часть айсберга, в действительности же право проникает буквально во все стороны американской жизни — незаметно и неотвратно. Источниками права становятся, наряду с судебными решениями и актами парламента, решения федеральных агентств и даже документы страховых компаний и акты корпоративного характера. Увеличивается и количество формуляров и анкет, которые должны заполнять как граждане, так и корпорации. Затраты на юридическое сопровождение сделок растут с космической скоростью и становятся абсурдно завышенными [21]. Чем же можно объяснить столь бурный и неуправляемый рост правовой сферы?

Бартон указывает на несколько основных причин. Во-первых, представляется, что усложнилось само общество, появилось множество новых материальных и духовных благ, которыми можно обмениваться. Люди стали заключать больше сделок, сами сделки стали более разнообразными и сложными, что потребовало и соответствующего регулирования. Во-вторых, в обществе утрачено доверие к отдельному человеку, т.е. индивиду. Он рассматривается как не способный справляться со своими зависимостями и природными ограничениями. Например, человек не может побороть зависимость от наркотиков — и именно поэтому оборот наркотических средств и психотропных веществ должен находиться под строгим контролем. Другой пример: мало кто в состоянии контролировать качество продаваемых в супермаркетах продуктов питания — следовательно, эту функцию на себя должны взять региональные или муниципальные власти. Эту логику можно распространить и на иные правоотношения. Так, большинство государственно-правовых регуляторов существуют потому, что люди не склонны жертвовать своим благом ради общего блага (и вообще не понимают, в чем оно может состоять).

Но эти причины не кажутся очень уж убедительными. Общество — это люди и их ассоциации. Если общество усложнилось, то как же индивиды умудряются сохранять свою беспомощность? Они должны развиваться одновременно с обществом. Снижение компетентности целых масс населения — это социальный регресс, а не прогресс. Но если это и так, то почему издание новых норм ориентировано именно на тех людей, которые не способны что-то понимать или чем-то управлять, а не на свободных, ответственных и креативных личностей?

И даже если случаи с наркотиками и продуктами питания верны, отчего же, например, количество законодательных норм, регулирующих отношения в данной сфере, растет со скоростью, явно непропорциональной развитию рынка? В общем, неудобных вопросов эта схема порождает много, а ответов на них нет.

Экономическая наука, продолжает Бартон, не занята объяснением того, почему растет массив правовых норм. Зато она может весьма иллюстративно показать, что этот рост является вредным, поскольку ведет к завышенным трансакционным издержкам. Отдельные экономисты склонны приписывать сверхрегулирование властному инстинкту людей, издающих законодательные предписания — но это, конечно, объяснение обыденное, а не научное. Более рациональным было бы считать, что законодатель в данном случае лишь лоббирует интересы той группы, которая экономически выигрывает от правового взрыва. Тогда, по крайней мере, становится более понятно, почему развитие права идет не только стремительно, но и хаотично. Так, М.В. Немытина полагает, что «интересы субъектов — участников правоотношений — являются основой правового регулирования. Формирующиеся в обществе интересы определяют его правовое развитие» [22. С. 299]. Понятно, что интересы различных групп никогда не бывают согласованными настолько, чтобы исключить коллизии и избыточность соответствующих правил.

Вплотную изучавший процессы развития современного права в позднекапиталистическом обществе профессор Университета им. Гёте (Франкфурт-на-Майне) Гюнтер Тойбнер (*G. Teubner*) использует метафору правового взрыва для того, чтобы отделить широкий социологический подход к правопорядку от собственно юридического [23. Р. 393]. Правоприменители, констатируя усложнение многих процедур, все же не видят за этим процессом никакого качественного скачка, ибо им кажется, что их работа не претерпела серьезных изменений. Правоведы, фиксируя резкий количественный рост нормативного материала, не замечают, в какую сторону и как сильно меняется их образ мысли. Они как бы подхвачены взрывной волной и пребывают в уверенности, что все идет как надо, — в то время как социальная философия, располагая существенно более широким инструментарием, видит за ростом законов, судебных прецедентов и стандартов нечто большее — укрепление сословия юристов, продолжение конкурентной борьбы за монополию на право посредством обязательных и доктринальных толкований устанавливать право [24. Р. 3–4]. Поэтому там, где социолог видит относительную автономию права, юрист тяготеет к автономии абсолютной. Это порождает некую закрытость дискуссий на правовые темы, специфику языка, на котором данные дискуссии ведутся. Будучи закрытой, корпорация правоведов еще сильнее отчуждается от общества, что пагубно влияет и на саму науку, поскольку юристы привыкают к всевластию права и полагаются на его неограниченные социальные возможности. Вердикт Тойбнера весьма прост: сообщество юристов должно идти на некоторые уступки — делать свои дискуссии более прозрачными и понятными для непрофессионалов, а кроме того (и это самое главное) способствовать дерегулированию: везде, где это возможно, сокращать число предписаний, стандартов, технических условий и формуляров.

Итак, под правовым взрывом исследователи понимают неконтролируемое «размножение» правовых текстов, в итоге отрицательно влияющее и на эффективность, и на легитимность, и на справедливость права. Трудно сказать, насколько правы те, кто призывает, подобно Г. Тойбнеру, к приватизации социальных норм и порядков — вполне возможно, что это как-то исправит ситуацию [25]. Но для того, чтобы ее исправлять, необходимо вначале правильно поставить проблему. И метафора правового взрыва здесь весьма уместна, по крайней мере, она гораздо более информативна, нежели метафора эволюции, скрывающая под собой якобы спокойное, планомерное и релевантное общественным целям развитие правовой надстройки. В действительности же, как показывают многочисленные исследования, отдельные правовые инструменты могут использоваться в противоречии с общим предназначением права [20. S. 393].

Завершая рассуждения, можно сделать некоторые общетеоретические выводы. Разные модели социальной реальности возникают в силу того, что субъекты, генерирующие эти модели, занимают различные функциональные места в структуре общества. Если мы будем смотреть на право глазами законодателя или правоприменителя, никакое количество законов не покажется нам избыточным. Здесь вполне уместна модель эволюционирующей правовой действительности. Этой модели присущи три черты. Во-первых, системность (признается наличие связи между структурами и функциями, система определяется по отношению к окружающей среде и наоборот), во-вторых, непрерывность (здесь новое качество возникает как следствие преобразования уже имеющихся качеств, а новые связи базируются на связях прежних), в-третьих, управляемость (система реагирует на информационные сигналы предсказуемым образом). Ясно, что эти три идеала могут стать (и по факту часто становятся) объектами идеологических манипуляций. Указанные свойства правовой действительности лишь с трудом обнаруживаются и подтверждаются эмпирическим материалом — гораздо чаще для них находятся контрпримеры. Но если исследователь-юрист будет выстраивать ту или иную концепцию с учетом рационального характера права, указанных трех принципов ему не избежать.

Если же смотреть на текущую ситуацию в праве со стороны, включая в предмет анализа разнообразные неюридические дискурсы, то динамические процессы в правовой действительности ничем иным, как взрывом, не назовешь. И дело не только в скорости нарастающих изменений, но и в том, что их последствия не могут быть заранее просчитаны. Таким образом, мы имеем дело с очевидно иррациональными явлениями в социуме. Парадокс заключается не в том, что они существуют, а в том, что они спокойно уживаются с теми государственно-правовыми закономерностями, которые гарантируют поступательное совершенствование права. В итоге складывается такая ситуация: любая правовая реформа в развитом капиталистическом обществе кажется вполне осуществимой, но мало кто может поручиться, что ее действительные итоги будут совпадать с тем, что было задумано изначально. Конечно, можно сказать, что такой реформе не достает демократичности. В данном случае, безусловно, права М.В. Немытина, по словам которой «решения, принятые органами государст-

венной власти без «включения» адекватных механизмов согласования с обществом, носят авторитаристский и волюнтаристский характер» [26. С. 62]. Но, как нам представляется, этим проблему ограничить невозможно. Очевидно, что в социальной реальности возникают некие флуктуации, о которых наука пока не имеет четкого представления — отсюда и метафоричность описаний, исследованных выше. Причина таких «слепых пятен» достаточно очевидна — трудно связать между собой количественные изменения и качественные. Для первых есть только одна шкала измерений (и она одномерна), для вторых таких шкал может быть любое количество (и каждая в свою очередь многомерна). Следовательно, для любой конкретной исследовательской задачи эту связь нужно конструировать заново, что требует учета массы культурных, психологических и антропологических данных. Хочется надеяться, что между юристами-практиками и теоретиками возможно взаимно-обогащающее понимание. Множество актуальных задач требуют своего решения, а некоторым, как было показано в данной работе, необходима хотя бы первичная проблематизация. Модели развития права, о которых шла речь выше, заслуживают, несомненно, более пристального внимания.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Алексеев К.И.* Метафора в научном дискурсе // Психологические исследования дискурса / Отв. ред. Н.Д. Павлова. М.: ПЕР СЭ, 2002. С. 40–50.
- [2] *Попова Е.А.* Эволюция понятий «справедливость», «добросовестность», «доверие» в римском и немецком праве // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3-2. С. 178–180.
- [3] *Чиркин В.Е.* Право частной собственности: конституционная эволюция // Журнал российского права. 2015. № 4. С. 25–36.
- [4] *Сыченко Е.В.* Некоторые аспекты эволюции Европейской Конвенции по правам человека // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 4. С. 53–58.
- [5] *Джмилъ И.А.* Социальное государство: эволюция концепции // Весник БДУ. Серья 3, Гісторыя. Эканоміка. Права. 2007. № 1. С. 77–82.
- [6] *Новак З.А.* Эволюция представлений о функциях государства // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5. С. 15–18.
- [7] *Кириченко К.А.* Право ребенка на информацию о его происхождении: эволюция международно-правовых стандартов и перспективы развития российского права // Семейное и жилищное право. 2015. № 4. С. 10–13.
- [8] *Вышкварцев В.В.* Эволюция законодательства о праве граждан на тишину и покой (на примере Московской области) // 20 лет Конституции России: Актуальные проблемы развития правового государства. Иркутск: Издательство Байкальского государственного университета экономики и права, 2014. С. 57–61.
- [9] *Валдаев Е.В., Гуров А.И.* Эволюция законодательства об ответственности за транспортные преступления по праву России // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2015. № 1. С. 45–49.
- [10] *Чурочкина О.С.* Эволюция развития института защиты прав потребителей в России (исторический и нормативно-правовой аспекты) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 4. С. 22–26.
- [11] *Гигинейшвили М.Т.* Эволюция криминализации апартеида в международном праве // Современное право. 2014. № 12-1. С. 65–74.

- [12] Якушев А.Н., Высоков Э.А. Эволюция тематики диссертационных исследований по полицейскому праву в Российской Империи // Закон и право. 2012. № 11. С. 32–34.
- [13] Тюленева М.А. К вопросу об эволюции взглядов В.Д. Спасовича на эффективность суда с участием присяжных заседателей // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3–2. С. 239–241.
- [14] Страшун Б.А. Эволюция института конституционного контроля в России: от надзора к правосудию. Часть 1 // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 106–120.
- [15] Ахметгараев И.Р. Функции права: эволюция и модернизация // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 85–86.
- [16] Веденев Ю.А. Правовая реальность: онтология и эпистемология // Lex Russica. 2015. № 5. С. 7–22.
- [17] Байтеева М.В. Эволюция принципов права в современном государстве // Актуальные проблемы экономики и права. 2007. № 2. С. 84–87.
- [18] Ковкель Н.Ф. Логика и язык закона. Минск: Право и экономика, 2009. 297 с.
- [19] Ветютнев Ю.Ю. О правовой случайности и правовом хаосе // Журнал российского права. 2003. № 7. С. 72–78.
- [20] Habermas J. Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992. 667 s.
- [21] Barton J.H. Behind the Legal Explosion // Stanford Law Review. 1975. Vol. 27. No. 3. Pp. 567–584.
- [22] Немытина М.В. Корпоративно-публичное правовое регулирование: теория и практика // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 298–301.
- [23] Teubner G. Juridification of Social Spheres: a comparative analysis in the areas of labor, corporate, antitrust and welfare law. Berlin: De Gruyter, 1987. 446 p.
- [24] Bourdieu P. La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique // Actes de la recherche en sciences sociales. 1986. Vol. 64. No. 1. Pp. 3–19.
- [25] Денисенко В.В. Медиация в публичном и частном праве и ее необходимость с позиции современных теорий правопонимания // Мировой судья. 2015. № 8. С. 15–20.
- [26] Немытина М.В. Трехмерная коммуникативная модель правообразования // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2015. № 4. С. 59–70.

MODEL OF LEGAL PROGRESS: FROM “EVOLUTION” TO “EXPLOSION”

M.A. Beljaev

Voronezh State University
Faculty of Philosophy and Psychology
Universitetskaja sq., 1, Voronezh, Russian Federation, 394018

This article is devoted to legal progress and metaphors, which describes it. The author proposes to analyze two metaphors — “evolution” and “explosion”. These quasi-concepts are relevant to the study of dialectical interaction between quantity and quality. Thereby most abstract level of philosophical methodology will be applied to the juridical issues. According to author’s statement, each scientific concept has epistemic and social grounds. Former bound concept with cognitive aspect of legal activity, latter describe communicative characteristics of actors, which activities changed the legal system.

As a result, the following conclusions were obtained. On the one hand, because the law has system-ordered configuration and predictable effects, its development can be called “evolution”. On the other hand, since the development of the law is often intermittent, chaotic, unpredictable, it has rightly been compared with the explosion. It is shown that these metaphors reflected of different models of so-

cial reality. Different images of social world exists because actors, which created it, occupy different functional position in the structure of society. In this sense, the evolutionary model corresponds to the position of law enforcers, and chaotic — the position of independent theorists. The paradox lies in the fact that in law necessity and contingency coexist peacefully. Thus, the science does not yet have a universal scheme of quantitative and qualitative changes connected in the law. For any specific research tasks to design this connection again, that requires taking into account the mass of cultural, psychological and anthropological data.

Key words: law; state; legal science; evolution; juridification; proliferation of law; legal explosion; system methodology; rationality; chaos; deregulation.

REFERENCES

- [1] Alekseev KI. Metaphor in scientific discourse. *Psychological Discourse Studies*. Pavlova ND, ed. Moscow: PER SE; 2002. p. 40–50. (In Russ.).
- [2] Popova EA. The evolution of the concepts of «justice», «honesty», «confidence» in the Roman and German law. *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*. 2014; (3-2):178–180. (In Russ.).
- [3] Chirkin VE. The Right of Private Property: Constitutional Evolution. *Journal of Russian Law*. 2015; (4): 25–36. (In Russ.).
- [4] Sy'chenko EV. Some aspects of evolution of the European Convention of Human Rights. *Labour Law in Russia and Abroad*. 2014;(4):53–58. (In Russ.).
- [5] Dzhmil' IA. Social oriented state: evolution of concept. *Vestnik BSU. Series 3: History. Economics. Law*. 2007;(1):77–82. (In Russ.).
- [6] Novak ZA. Evolution of ideas about the functions of the state. *Vestnik Moskovskogo Universiteta MVD Rossii*. 2014;(5):15–18. (In Russ.).
- [7] Kirichenko KA. Right of a child to information on the origin thereof: evolution of international-law standards and perspectives of development of Russian law. *Family and Housing law*. 2015;(4):10–13. (In Russ.).
- [8] Vyshkvatsev VV. Evolution of the law on the rights of citizens to repose and quietness (illustrated Moscow region). *20 let Konstitutsii Rossii: Aktual'nye problemy razvitiya pravovogo gosudarstva*. Irkutsk: Izdatel'stvo Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava; 2014. p. 57–61. (In Russ.).
- [9] Valdaev EV, Gurov AI. The evolution of the legislation on responsibility for traffic offences by the law of Russia. *Scientific Works of the Russian Academy of Advocacy and Notary*. 2015;(1):45–49. (In Russ.).
- [10] Churochkina OS. Evolution of the institute for the protection of the rights of consumers in russia (historical and legal aspects). *Civil Society in Russia and Abroad*. 2013;(4):22–26. (In Russ.).
- [11] Giginejshvili MT. Evolution of Criminalization of Apartheid in International Law. *The Modern Law*. 2014;(12–1):65–74. (In Russ.).
- [12] Yakushev AN, Vysokov EA. Evolution of topics doctoral research policing law in the Russian empire. *Law & Legislation*. 2012;(11):32–34. (In Russ.).
- [13] Tjuleneva MA. On the question about the evolution of Spasovich's views on the efficiency of courts with the participation of jurors. *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*. 2014;(3–2):239–241. (In Russ.).
- [14] Strashun BA. Evolution of constitutional justice in Russia. Part 1. *The Comparative Constitutional Review Journal*. 2016;(1):106–120. (In Russ.).
- [15] Ahmetgaraev IR. Functions of Law: Evolution and Modernization. *Gaps in Russian Legislation*. 2009;(4):85–86. (In Russ.).
- [16] Vedeneev YA. Reality of law: ontological and epistemological dimensions. *Lex Russica*. 2015;(5):7–22. (In Russ.).

- [17] Bajteeva MV. Evolution of legal principles in modern state. *Actual Problems of economics and law*. 2007;(2):84–87. (In Russ.).
- [18] Kovkel' NF. *Logika i yazyk zakona*. Minsk: Pravo i ekonomika; 2009. 297 p. (In Russ.).
- [19] Vetjutnev YuYu. Contingency and chaos in law. *Russian Law Journal*. 2003;(7):72–78. (In Russ.).
- [20] Habermas J. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp; 1992. 667 s. (In German).
- [21] Barton JH. Behind the Legal Explosion. *Stanford Law Review*. 1975;27(3):567–584. (In English). doi: 10.2307/1228327.
- [22] Nemytina MV. Corporate-public regulation: legal aspects. *Yuridicheskaya tekhnika*. 2014;(8):298–301. (In Russ.).
- [23] Teubner G. *Juridification of Social Spheres: a comparative analysis in the areas of labor, corporate, antitrust and welfare law*. Berlin: De Gruyter; 1987. 446 p. (In English).
- [24] Bourdieu P. La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique. *Actes de la recherche en sciences sociales*. 1986; 64(1):3–19. (In French). doi: 10.3406/arss.1986.2332.
- [25] Denisenko VV. Mediation in public and private law and its necessity from the perspective of modern theories of legal consciousness. *Magistrate Judge*. 2015; (8):15–20. (In Russ.).
- [26] Nemytina MV. The three-dimensional communicative model of law-making process. *Proceedings of Higher Education Institutions. Pravovedenie*. 2015;(4):59–70. (In Russ.).

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

О.С. Ростова

ФБУ «Научный центр правовой информации
при Министерстве юстиции Российской Федерации»
Научно-исследовательская лаборатория юридической техники
и экспертизы нормативных правовых актов и иных документов
ул. Михалковская, 65, корп. 1, Москва, Российская Федерация, 125438

Целью настоящей статьи является комплексное исследование регионального законодательства, регулирующего проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ. В статье дается характеристика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (и их проектов) субъектов Российской Федерации. Автором обосновывается роль антикоррупционной экспертизы как важнейшей составляющей правотворческой деятельности регионов. В публикации приведен анализ федерального и регионального законодательства отдельных субъектов РФ, регулирующих данную процедуру экспертной оценки законодательства. Автором представлен анализ понятия антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов согласно законодательству субъектов Российской Федерации, исследованы ее виды и содержание. Автором рассмотрена антикоррупционная экспертиза не только как признанный инструмент профилактики коррупции в рамках реализации единой антикоррупционной правовой политики Российского государства, но и как неотъемлемая часть правовой экспертизы нормативно-правовых актов (проектов), способствующая повышению качества законодательства и обеспечению принципа законности. Представлен сравнительный анализ дефиниции «антикоррупционная экспертиза» нормативных правовых актов и их проектов в законодательстве субъектов РФ.

На основе детального анализа практики работы территориальных органов Минюста России и приведенных в публикации статистических данных Минюста России автором обоснованы проблемы реализации экспертной оценки законодательства на региональном уровне. В данной статье рассматриваются проблемы, возникающие в практике проведения экспертизы регионального законодательства на предмет выявления положений, способствующих проявлению коррупции. Дана сравнительная оценка деятельности правотворческих органов и независимых экспертов по проведению антикоррупционной оценки проекта нормативного акта.

В статье изложена авторская позиция относительно необходимости повышения качества правотворческого процесса на региональном уровне, в том числе включая разработку специальных мер организационно-правового характера и формированию научно обоснованного методического сопровождения для организации работы практических работников, деятельность которых связана с проведением экспертной оценки нормативных правовых актов (их проектов) в субъектах РФ и на муниципальном уровне.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза; нормативный правовой акт; проект нормативного правового акта; коррупционность законодательства; законотворческая деятельность; антикоррупционная политика; субъекты РФ; региональное правотворчество

В современных условиях совершенствование российского законодательства, придания ему качеств, отвечающих современным требованиям, не представ-

ляется возможным без реализации экспертной оценки нормативных правовых актов, как на стадии правотворчества, так и при осуществлении мониторинга их применения. Экспертиза нормативных правовых актов, издаваемых органами власти на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации, предстает необходимым, важнейшим условием их качественной подготовки. Законодательство должно в полной мере быть адекватным тем изменениям, которые происходят в обществе и государстве, что вполне очевидно требует его высокопрофессионального экспертного обеспечения.

Интерес к экспертизе законодательства как научной проблеме занимает в современной юридической науке одно из ведущих мест. Необходимость проведения юридической (правовой) экспертизы нормативных правовых актов федерального значения и регионального уровня поддерживается широким кругом научной общественности. Институт экспертизы нормативных правовых актов (и их проектов) призван обеспечить своего рода «нормоконтроль», в рамках которого уполномоченными на то субъектами оценивается качество нормативного правового акта как «готового продукта» [1].

Экспертная оценка проектов и действующих нормативных правовых актов актуализируется в том числе и необходимостью решения задач противодействия коррупции. По справедливому мнению ученых, «экспертиза коррупциогенности законодательства — одно из приоритетных направлений в борьбе с коррупцией, поскольку предпосылки для коррупции во многом предопределены несовершенством разрабатываемого и принимаемого законодательства» [2. С. 74]. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (и их проектов) является не только признанным «инструментом профилактики коррупции» [3. С. 159; 4. С. 39] в рамках реализации «единой антикоррупционной правовой политики» [5. С. 17; 6. С. 63] государства, но и дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности [7. С. 8], способствующей повышению качества нормотворческого процесса в целом. Решение обозначенных задач «имеет институциональное значение для укрепления единства правового пространства Российской Федерации» [8. С. 7]. Проблема коррупции и соответственно выстраивание стратегии ее преодоления, минимизации условий и факторов, ее воспроизводящих, предстает крупной социально-правовой задачей, стоящей перед федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, хотя и не входящих в систему органов государственной власти, но также активно участвующих в противодействии коррупции.

Важнейшими характеристиками антикоррупционной экспертизы в данном контексте являются ее обязательность и системность, именно они обеспечивают наибольшую эффективность данного инструмента профилактики коррупции. Перед правотворческими и контрольно-надзорными органами, юридической наукой стоит комплекс вопросов повышения уровня и качества экспертной работы, предполагающей использование легальных, прозрачных, понятных форм и способов такой деятельности.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации является разновидностью экспертизы нормативных правовых актов, наряду с другими видами: правовая, научная, лингвистическая, финансово-экономическая, экологическая и др. В то же время антикоррупционную экспертизу можно рассматривать и как часть (этап) правовой экспертизы, проводимой уполномоченными органами государственной власти.

Правовой основой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ является федеральное законодательство, действующее на всей территории Российской Федерации, а также региональное законодательство, регулирующие правоотношения в сфере проведения антикоррупционной экспертизы правотворческими органами субъекта РФ, разработанное в рамках реализации единой антикоррупционной политики Российской Федерации.

Впервые на уровне федерального закона положения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов были закреплены статьей 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹, в соответствии с которой антикоррупционная экспертиза выступает одной из шести мер по предупреждению (профилактике) коррупции. В соответствии с пунктом 3 статьи 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ действие института антикоррупционной экспертизы распространяется как на федеральные нормативные правовые акты, так и на законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также муниципальные правовые акты. На современном этапе развития антикоррупционного законодательства в сфере организации и проведения экспертной работы во всех исполнительных органах государственной власти процедура проведения антикоррупционной экспертизы урегулирована ведомственными методиками.

Профильный Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»², установивший правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, определяет данный инструмент противодействия коррупции через его основную цель, а именно выявление коррупциогенных факторов в нормах действующего законодательства (и проектов нормативных правовых актов) и их последующее устранение.

Мониторинг регионального законодательства позволяет констатировать, что в субъектах РФ в большей части воспроизводятся нормы ст. 2 Федерального закона № 172-ФЗ, закрепившие основные принципы организации антикорруп-

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. № 266.

² Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2009. № 133.

ционной экспертизы нормативных правовых актов (и их проектов), среди которых: обязательность проведения данной процедуры в отношении проектов нормативных правовых актов; необходимость проведения оценки нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами; обеспечение обоснованности, объективности и наличие возможности проверки результатов проведенной антикоррупционной экспертизы; наличие соответствующей компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Важным принципом, реализуемым при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) на региональном уровне, выступает институт сотрудничества органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, их должностных лиц с институтами гражданского общества.

Во многих субъектах РФ детализирован перечень нормативных правовых актов субъекта РФ, подлежащих обязательной оценке на коррупциогенность правотворческими органами на стадии разработки проекта. Данный перечень установлен в законах субъектов и других подзаконных актах антикоррупционного законодательства субъекта РФ исходя из принципов и целей проведения экспертного анализа нормативно-правовых актов. Анализ регионального законодательства позволяет констатировать, что практически во всех регионах антикоррупционная экспертиза не проводится в отношении правовых актов индивидуального характера, то есть касающихся интересов физических и юридических лиц, либо рассчитанных на однократное применение, а также договоров, заключаемых органами местного самоуправления, что, вероятно, вполне оправдано.

Говоря о нормативном закреплении института антикоррупционной экспертизы, следует отметить, что законодатель не дает прямого определения «антикоррупционной экспертизы» на уровне федерального законодательства, определяя лишь цель ее проведения через процедуру выявления в нормативных правовых актах (и их проектах) коррупциогенных факторов для их последующего устранения (ст. 1 Федерального закона № 172-ФЗ).

Анализ регионального законодательства показал, что в различных субъектах РФ правотворческими органами неоднозначно регулируются отношения в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Содержание термина «антикоррупционная экспертиза» в большинстве региональных нормативных правовых актов, как и в федеральном законодательстве, не раскрывается, а обозначается через основную цель данной процедуры (Республика Башкортостан³, Республика Бурятия⁴, Республика

³ Закон Республики Башкортостан от 12.08.1996 № 42-з (ред. от 23.05.2016) «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан». 1996. № 11 (53). Ст. 762.

⁴ Постановление Народного Хурала РБ от 29.09.2009 № 1127-IV (ред. от 28.06.2012) «Об утверждении Порядка проведения в Народном Хурале Республики Бурятия антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Республики Бурятия. 2009. № 9–10 (126–127).

Дагестан⁵, Республика Марий Эл⁶, Астраханская область⁷, Белгородская область⁸, Новгородская область⁹, Удмуртская Республика¹⁰ и др.)

В то же время во многих субъектах РФ, наряду с трансляцией на региональный уровень федеральных положений, относительно целей и принципов проведения данного вида экспертизы, нормативно закреплена и сама дефиниция антикоррупционной экспертизы, под которой понимается:

– «экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на предмет предотвращения включения в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, в целях выявления и устранения таких положений» (Архангельская область¹¹, Тверская область¹²);

– «деятельность специалистов, направленная на выявление в текстах нормативных правовых актов и их проектов коррупционных факторов и выработку рекомендаций по их ликвидации или нейтрализации вызываемых ими коррупционных рисков» (Еврейская АО¹³,

⁵ Указ Президента РД от 20.08.2009 № 195 (ред. от 21.12.2015) «Об антикоррупционной экспертизе правовых актов Республики Дагестан, проектов правовых актов Республики Дагестан и иных документов» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2009. № 16. Ст. 761.

⁶ Постановление Государственного Собрания Республики Марий Эл от 29.04.2010 № 114-П (ред. от 23.04.2014) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), разрабатываемых Государственным Собранием Республики Марий Эл» // Марийская правда. Официальный еженедельник. 2010. № 17.

⁷ Постановление Государственной Думы Астраханской области от 22.04.2010 № 149/4 (ред. от 31.05.2011, с изм. от 22.11.2011) «О Положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых Думой Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2010. № 19.

⁸ Закон Белгородской области от 07.05.2010 № 338 (ред. от 06.06.2016) «О противодействии коррупции в Белгородской области» // Белгородские известия. 2010. № 73.

⁹ Решение Думы Великого Новгорода от 26.11.2013 № 71 (ред. от 28.05.2015) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Думы Великого Новгорода» // Новгород официальный. 2013. № 36.

¹⁰ Указ Президента УР от 16.03.2009 № 48 (ред. от 11.02.2014) «О порядке антикоррупционной экспертизы правовых актов Удмуртской Республики и их проектов» // Собрание законодательства Удмуртской Республики. 2009. № 24.

¹¹ Постановление Архангельского обл. Собрания депутатов от 20.05.2009 № 126 (ред. от 23.09.2009) «Об утверждении положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Архангельской области и проектов нормативных правовых актов Архангельской области Архангельским областным Собранием депутатов» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. № 3. 2009.

¹² Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 17.12.2009 № 1601-П-4 (ред. от 27.10.2011) «Об утверждении правил проведения экспертизы нормативных правовых актов Тверской области и их проектов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Тверские ведомости. 2009. № 52.

¹³ Постановление губернатора ЕАО от 04.12.2009 № 276 (ред. от 01.12.2015) «О реализации Федерального закона от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых губернатором Еврейской автономной области, правительством Еврейской автономной области, органами исполнительной власти, формируемыми правительством Еврейской автономной области, и их проектов», «Порядком рассмотрения требований прокурора Еврейской автономной области об изменении нормативных правовых актов губернатора Еврейской автономной области и правительства Еврейской автономной области и заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы») // Биробиджанер штерн. 2009. № 88.

Красноярский край¹⁴ [14], Новосибирская область¹⁵);

– «специальное исследование (Краснодарский край¹⁶) или экспертное исследование (Ленинградская область¹⁷) нормативных правовых актов (проектов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения».

На основе анализа норм федерального законодательства и нормативных правовых актов субъектов РФ следует констатировать, что антикоррупционная экспертиза осуществляется в нескольких видах:

1) по объекту экспертиза делится на экспертизу проектов нормативных правовых актов и экспертизу вступивших в силу нормативных правовых актов (при их государственной регистрации и при мониторинге применения);

2) по субъектам проведения экспертизы она делится на внутреннюю, проводимую самим правотворческим органом, и внешнюю, осуществляемую уполномоченными та же субъектами (органами прокуратуры, юстиции, независимыми экспертами). В то же время, в зависимости от субъекта проведения экспертизы, можно выделить официальную, т.е. проводимую должностными лицами соответствующих структур и органов (правотворческими органами и контрольно-надзорными органами), и неофициальную, обеспечиваемую независимыми аккредитованными Минюстом России экспертами (физическими и юридическими лицами). Скоординированное и эффективное взаимодействие первой и второй группы экспертов, выраженное в сотрудничестве государственных (муниципальных) органов с институтами гражданского общества, представителями которого выступают в данном случае независимые эксперты, позволяет обеспечить эффективность института антикоррупционной экспертизы.

¹⁴ Постановление губернатора ЕАО от 04.12.2009 № 276 (ред. от 01.12.2015) «О реализации Федерального закона от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых губернатором Еврейской автономной области, правительством Еврейской автономной области, органами исполнительной власти, формируемыми правительством Еврейской автономной области, и их проектов», «Порядком рассмотрения требований прокурора Еврейской автономной области об изменении нормативных правовых актов губернатора Еврейской автономной области и правительства Еврейской автономной области и заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы») // Биробиджанер штерн. 2009. № 88.

¹⁵ Постановление Законодательного Собрания Новосибирской области от 26.04.2012 № 78 (ред. от 24.02.2015) «О Положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Законодательном Собрании Новосибирской области» // Советская Сибирь. 2012. № 79.

¹⁶ Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 07.05.2009 № 350 (ред. от 22.03.2016) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Краснодарского края» (вместе с «Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Краснодарского края») // Кубанские новости. 2009. № 79.

¹⁷ Постановление Правительства Ленинградской области от 23.11.2010 № 310 (ред. от 07.06.2016) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов Ленинградской области и проектов нормативных правовых актов Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2010. № 91.

Таким образом, антикоррупционная экспертиза сопровождает нормативный правовой акт на всех стадиях его «жизнедеятельности»: от этапа разработки проекта, его принятия, включая стадию государственной регистрации (при необходимости), до стадии мониторинга правоприменения.

Системный подход экспертизы нормативного правового акта, по мнению Ю.А. Тихомирова, предполагает оценку связей правовых актов между собой антикоррупционную экспертизу, как по формуле «первичная — вторичная», так и по формуле «совместимости регулирования», что вполне обосновано [9. С. 20].

Содержательная сторона антикоррупционной экспертизы, отражающая ее основную цель, закрепленную в ст. 1 Федерального закона № 172-ФЗ, антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта на региональном уровне представляет собой деятельность уполномоченных должностных лиц компетентных органов и независимых экспертов, имеющих соответствующую квалификацию и уровень профессиональной подготовки, состоящая в экспертной оценке нормативного правового акта (его проекта), в целях выявления коррупциогенных факторов и выработки рекомендаций по их последующему устранению, по результатам проведенной работы составляется итоговый документ — заключение.

Методической основой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (и их проектов) всеми субъектами (органы прокуратуры РФ, Минюст России и его территориальные органы, органы исполнительной власти субъекта РФ, представительные (законодательные) органы субъекта РФ, организации, независимые эксперты) является принятая Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Методика)¹⁸. Согласно указанной Методике, антикоррупционной экспертизе необходимо подвергать каждую норму нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта, с чем сложно не согласиться.

На современном этапе развития антикоррупционного законодательства во всех субъектах РФ сформирована региональная нормативная база, обеспечивающая проведение антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта правотворческими органами, установлен перечень актов, подлежащих экспертной оценке, субъектный состав, порядок проведения, инструментарий экспертизы, что представляется крайне актуальным, практически важным и, по существу, во многом обуславливает качество проведения процедуры. Антикоррупционная экспертиза во многих субъектах РФ представляет собой отдельный

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Собрание законодательства. 2010. № 10. Ст. 1084.

вид экспертной оценки, наряду с другими видами экспертизы: финансово-экономической, экологической, лингвистической и др. В то же время в отдельных субъектах РФ в регламентах (правилах) правотворческих органов проведение антикоррупционной экспертизы является неотъемлемым этапом правовой.

Вместе с тем, несмотря на достаточно высокий уровень проработанности процедуры антикоррупционной экспертизы на законодательном уровне, практика работы территориальных органов Минюста России показывает, что необходима дальнейшая работа по совершенствованию данного вида экспертной деятельности на региональном и (особенно) на муниципальном уровнях. Так, по итогам работы в 2015 г. из 219 498 рассмотренных документов в 2127 (что составляет 1,0% от общего числа) выявлено 3390 коррупциогенных факторов, в том числе в 1399 нормативных правовых актов субъектов РФ выявлены 2157 коррупциогенных факторов, в 406 проектах нормативных правовых актов субъектов РФ выявлены 677 коррупциогенных факторов, в 36 уставах муниципальных образований выявлено 99 коррупциогенных факторов, в 13 проектах уставов муниципальных образований выявлено 48 коррупциогенных факторов, в 116 муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований выявлено 196 коррупциогенных факторов, в 157 проектах муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований выявлено 213 коррупциогенных факторов¹⁹.

В 2015 г. устранено 2049 коррупциогенных факторов в 1266 документах (59,5% от общего числа документов, содержащих коррупциогенные факторы), в том числе в 835 нормативных правовых актов субъектов РФ в 249 проектах нормативных правовых актов субъектов РФ, в 18 уставах муниципальных образований, в 7 проектах уставов муниципальных образований, в 55 муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований, в 102 проектах муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Как показывает практика, в настоящее время основной проблемой, связанной с проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), является проблема недостаточного методического обеспечения процедуры проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ самими правотворческими органами. Совершенно очевидна необходимость эффективного обеспечения правотворческих органов субъектов РФ (и муниципальных образований) методическими материалами, научными разработками – всем арсеналом современного юридического инструментария.

Второй немаловажной проблемой реализации данного вида экспертного анализа законодательства является низкая активность института общественной независимой экспертизы. Закрепление Федеральным законом № 172-ФЗ института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

¹⁹ Официальный сайт Минюста России [дата обращения: 12.07.2016]. Доступ по ссылке: <http://minjust.ru/node/237201>

и их проектов должно, по замыслу законодателя, существенным образом способствовать активному вовлечению институтов гражданского общества в процесс противодействия коррупционным проявлениям в законодательстве. Вместе с тем независимая экспертиза, проводимая аккредитованными в установленном порядке²⁰ юридическими и физическими лицами, проводится в инициативном порядке, то есть по желанию самих экспертов.

Следует констатировать ежегодное увеличение количества аккредитованных Минюстом России независимых экспертов. Так, в 2015 г. Минюстом России рассмотрено 185 заявлений об аккредитации в качестве независимых экспертов, на основании которых аккредитованы 165 физических лиц (в 2014 г. — 135) и 20 юридических лиц (2014 г. — 35). По состоянию на 24.06.2016 количество независимых экспертов составляет 2278, в том числе физических лиц — 1935 чел., юридических лиц — 343²¹. Вместе с тем, как показывает практика, и на это указывают многие исследователи [10. С. 58; 11; 12], активность независимых экспертов достаточно низкая. Одной из главных причин низкой результативности работы независимых экспертов является отсутствие единого (согласованного) механизма правового регулирования ее организации. Низкая активность независимых аккредитованных экспертов может объясняться еще и тем, что данный вид деятельности осуществляется на безвозмездной основе и по собственной инициативе эксперта, более того, заключение эксперта по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер, и не всегда воспринимается разработчиком (органом, организацией или должностным лицом), что также снижает мотивацию к проведению экспертной оценки.

Таким образом, институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации представляет собой признанный инструмент профилактики коррупции в обществе, направленный на выявление и устранение коррупционных факторов в нормах действующего регионального законодательства. Данный вид экспертной оценки законодательства, безусловно, способствует повышению качества нормативных правовых актов субъектов РФ в рамках реализации единой национальной антикоррупционной политики нашего государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Нестеров А.П.* Правовые основания проведения антикоррупционной экспертизы // *Безопасность бизнеса.* 2009. № 2. С. 46–48.

²⁰ Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (физические лица); Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (юридические лица) [дата обращения: 15.07.2016]. Доступ по ссылке: <http://minjust.ru/about/regulations/functional/services>.

²¹ Там же.

- [2] *Россинская Е.Р., Галяшина Е.И.* Экспертиза коррупционности законодательства: проблемы и пути совершенствования // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2012. № 7. С. 74–79.
- [3] *Абузарова Н.А., Артемов В.Ю., Булаевский Б.А.* и др. Коррупционность законодательства: причины, факторы, преодоление / отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2013. 304 с.
- [4] *Власов И.С., Кошаева Т.О., Найдено В.Н.* и др. Антикрупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Анкил, 2012. 152 с.
- [5] *Рыбаков О.Ю.* Антикрупционная правовая политика: понятие и структура // *Мониторинг правоприменения*. 2016. № 1 (18). С. 11–19.
- [6] *Ростова О.С.* Антикрупционная правовая политика субъектов Российской Федерации // *Наука и общество*. 2016. № 1 (24). С. 62–69.
- [7] *Хабриева Т.Я.* Формирование правовых основ антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов // *Журнал российского права*. 2009. № 10. С. 5–13.
- [8] *Астанин В.В.* Антикрупционная экспертиза законодательства в развитии практики и методики // *Мониторинг правоприменения*. 2016. № 3. С. 4–8.
- [9] *Тихомиров Ю.А.* Практические аспекты осуществления антикрупционного анализа и оценки реализации правовых актов // *Журнал российского права*. 2009. № 10. С. 14–21.
- [10] *Кабанов П.А.* Независимая антикрупционная экспертиза: понятие, содержание, правовое регулирование и перспективы повышения качества экспертной деятельности // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2009. № 4 (12). С. 57–64.
- [11] *Мелешко А.О.* Система антикрупционной экспертизы // *Вестник Омского университета*. Серия «Право». 2013. № 2 (35). С. 51–57.
- [12] *Быркин Е.Н.* Региональная практика правового регулирования независимой антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов // *Академический вестник ТГАМЭУП: научно-аналитический журнал*. 2014. № 2 (28). С. 65–69.

**ANTI-CORRUPTION EXPERTISE
OF THE TERRITORIAL ENTITIES
OF THE RUSSIAN FEDERATION NORMATIVE LEGAL ACTS:
PRACTICE OF REALIZATION**

O.S. Rostova

Federal Budgetary Institution “Scientific Center of Legal Information”
The Scientific Research Laboratory of Judicial Technique
and Legal Examination of Legally Enforceable Enactments
65-1, Mikhalkovskay st., Moscow, Russian Federation, 125438

The aim of the article is the complex analyses of the regional legislation applicable to the anticorruption expertise of regulations projects of the territorial entities of the Russian Federation. The article reviewed the characteristic features of the procedure of anti-corruption expertise of regulations of the territorial entities of the Russian Federation. The author proves the role of anticorruption expertise as one of the key elements of the regional law-making activity. Comparative study of the notion “anti-corruption examination” due to the regional regulations is given in the article. The analysis of the notion “anticorruption expertise” due to the regional regulations is given in the article as well as its types and

essence. The author deals the anticorruption examination as one of the corruption prevention measures of the anti-corruption legal policy of the Russian Federation as well as the stage of the legal expertise of the regulations (and its projects) gained its quality and principle of legality improvement.

This article analyzes the federal and region legislation regulated the examination of the legislation. The author proves the problems of realization of this institute due to the Ministry of Justice of the Russian Federation practice and statistics. This article discusses some problems occurring in modern practice of anticorruption expertise dealing with regional law acts and their projects. Also gives a comparative analysis of the law-making bodies' activity and neutral evaluation.

The article gives the author's position about the necessity for the law making process of the territorial and municipal entities of the Russian Federation improvement, which includes special measures of organizational and legal character and methodical supports in order to provide the effectiveness of the lawmaking process of the territorial and municipal entities of the Russian Federation.

Key words: anti-corruption expertise; normative legal act; draft of normative legal act; corruptogenicity of laws; law-making activity; anti-corruption policy; entities of the Russian Federation; regional legislation

REFERENCES

- [1] Nesterov AP. Pravovye osnovaniya provedeniya antikorrupcionnoi ekspertizy. *Business Security*. 2009;2:46–48. (In Russ.).
- [2] Rossinskaja ER., Galjashina E.I. Expertise of Potential Corruption of Law Act: Problems and Modernization. *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*. 2012;7:74–79. (In Russ.).
- [3] Abuzyarova NA, Artemov VYu, Bulaevskii BA. *Korrupsiogennost' zakonodatel'stva: prichiny, faktory, preodolenie*. Spektor EI, Tsirin AM, editors. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF; Yuridicheskaya firma «Kontrakt»; 2013. 304 p. (In Russ.).
- [4] Vlasov IS, Koshaeva TO, Naidenko VN. *Antikorrupcionnaya ekspertiza proektov normativnykh pravovykh aktov*. Tikhomirov YuA, Spektor EI, editors. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF; Ankil. 2012. 152 p. (In Russ.).
- [5] Rybakov OYu. Anti-corruption legal policy: notion and structure. *Monitoring of Law Enforcement*. 2016;1(18):11–19. (In Russ.).
- [6] Rostova OS. Anti-corruption legal policy of the entities of the Russian Federation. *Science and Society*. 2016;1(24):62–69. (In Russ.).
- [7] Khabrieva TYa. Formation of Legal Basis for Anti-Corruption Expertise of Normative Legal Acts. *Journal of Russian Law*. 2009;10:5–13. (In Russ.).
- [8] Astanin VV. Anti-Corruption Expertise of legislation in practice and methods development. *Monitoring of Law Enforcement*. 2016;3:4–8. (In Russ.).
- [9] Tikhomirov YuA. Practical Aspects of Carrying out of Anti-corruption Analysis and Assessment of Realization of Legal Acts. *Journal of Russian Law*. 2009;10:14–21. (In Russ.).
- [10] Kabanov PA. Nezavisimaya antikorrupcionnaya ekspertiza: ponyatie, sodержanie, pravovoe regulirovanie i perspektivy povysheniya kachestva ekspertnoi deyatel'nosti. *Actual Problems of Economics and Law*. 2009;4(12):57–64. (In Russ.).
- [11] Meleshko AO. The System of the Anticorruption expertise. *Herald of Omsk University. Series «LAW»*. 2013;2(35):51–57. (In Russ.).
- [12] Byrdin EN. Regional practice of legal regulation of the independent anti-corruption expertise of legal acts. *Akademicheskij vestnik TGAMJeUP: nauchno-analiticheskij zhurnal*. 2014;2(28):65–69. (In Russ.).

СООТВЕТСТВИЕ ПУБЛИЧНОМУ ИНТЕРЕСУ КАК КРИТЕРИЙ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЗАКОНОВ: ФРАНЦУЗСКАЯ ДОКТРИНА И ПРАКТИКА

Д.Б. Калиш

Российский университет дружбы народов
Юридический институт
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается история формирования, доктринальное понимание и практическое применение концепции публичного интереса в праве Франции. Современная трактовка публичного интереса восходит к понятию общей воли Ж.-Ж. Руссо. Французская доктрина не рассматривает публичный интерес как совокупность частных интересов, а, напротив, противопоставляет его им. Публичный интерес понимается как общая воля нации и имеет приоритет по отношению к интересам частных лиц. Публичный интерес выступает и как основание, и как ограничение деятельности публичных властей, которые должны обеспечивать его реализацию, но не могут выходить за пределы необходимого для этого. Государственный совет и административные суды Франции используют концепцию публичного интереса в целях проверки законности деятельности публичной администрации. Акт органа исполнительной власти, преследующий цели, не соответствующие публичному интересу, признается незаконным и подлежит отмене.

На основе анализа практики Конституционного совета и работ французских юристов в статье показано, что соответствие публичному интересу выступает в качестве одного из критериев оценки конституционности законов. При этом Конституционный совет руководствуется принципом соразмерности. Если закон предусматривает ограничения прав и свобод человека, то они должны соответствовать целям публичного интереса и не являться чрезмерными. Конституционный совет учитывает характер ограничиваемых прав и их конституционную значимость, применяя к различным правам разные стандарты соответствия публичному интересу. Автор подчеркивает, что французская доктрина и судебная практика не выработали универсального определения публичного интереса, его смысл во многом сводится к соответствию общей воле, а сами критерии соответствия публичному интересу устанавливаются при разрешении конкретных дел. Несмотря на то, что некоторые правоведы ставят под сомнение эффективность и обоснованность использования концепции публичного интереса в процессе принятия законов и регламентов, а также при вынесении решений Конституционным советом, Государственным советом и административными судами, на практике к данной концепции продолжают обращаться при осуществлении контроля законности актов исполнительной власти и конституционности законов.

Ключевые слова: закон; подзаконный акт; конституционный контроль; Конституционный совет; общая воля; права человека; принцип соразмерности; публичная власть; публичный интерес; публичное право; Франция

Концепция публичного интереса имеет давнюю историю во французской политико-правовой мысли. Существуют исследования, обосновывающие, что она возникла задолго до эпохи Просвещения и Великой французской революции. В частности, Ф. Сен Бонне приходит к выводу, что с конца Средневековья аналогичную «юридическую функцию» выполняло понятие «общей выгоды» (*commun profit*). «Общая выгода», во-первых, служила обоснованием законодательной власти, принадлежавшей королю; во-вторых, была «критерием цивилизованности» (*critère de civilité*) издаваемых монархом законов; в-третьих, явля-

лась причиной множества разногласий между королем и судами [1]. Тем не менее, современное понятие публичного интереса как категории публичного права зародилось в XVIII в.

Отсылки к публичному интересу встречаются в важнейших правовых актах Франции. Так, например, ст. 6 Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. закрепляет понимание закона как выражения общей воли¹. Конституция Франции 1791 г. в ст. ст. 9 и 10 провозглашает, что муниципальные органы при осуществлении своих полномочий должны действовать в соответствии с публичным (общим) интересом². Сенатус-консульт от 25 декабря 1852 г., дававший толкование Конституции, принятой 14 января 1852 г., и вносящий в нее изменения, устанавливал в ст. 4, что все предприятия, действующее в общественном интересе, управляются и наделяются полномочиями посредством декретов Императора³.

В современной французской доктрине публичный интерес не рассматривается как совокупность частных интересов определенных групп населения. Считается, что частные интересы могут лишь питать публичный интерес, который стоит выше интересов любого отдельно взятого индивида и воплощает волю объединения граждан. Так, Ж. Шевалье указывает, что публичный интерес выступает как «основополагающий принцип легитимации власти в современные общества: любая власть является носителем интереса, который стоит выше и выходит за рамки частных интересов членов общества» [2].

Современное понимание публичного интереса восходит к концепции общей воли, предложенной Ж.-Ж. Руссо в трактате «Об общественном договоре, или Начала политического права». Ж.-Ж. Руссо писал, что «только общая воля может руководить силами государства, согласно цели его учреждения, которая заключается в общем благе» [3. С. 42]. Некоторые современные исследователи, например, М. Гунель, полагают, что так называемая общая воля служит лишь прикрытием, идеологическим основанием «господства определенного общественного класса» [4. С. 227]. Однако большинство считают не вполне корректным отождествлять общую волю с волей отдельных классов, и доминирующим является понимание публичного интереса как общей воли народа. В частности, французский юрист, бывший адвокат Кассационного суда Ж. Сен Роз отмечает, что «задачей органов законодательной власти является выражение общей воли,

¹ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>. Дата обращения: 14.03.2016.

² Constitution de 1791. Режим доступа: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>. Дата обращения: 14.03.2016.

³ Sénatus-Consulte du 25 Décembre 1852, Portant Interprétation et Modification de la Constitution du 14 Janvier 1852. Режим доступа: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1852-second-empire.5107.html>. Дата обращения: 14.03.2016.

которая может быть только в соответствии с публичным интересом. Если говорить точнее, общая воля и публичный интерес равнозначны» [5].

Терминологически французской доктрине известны как понятие «публичный интерес» (*intérêt public*), так и понятие «общий интерес» (*intérêt général*), однако многие ученые считают их тождественными. По мнению Д. Симона, проблемой является то, что «семантическая единица “публичный интерес”, как говорят лингвисты, обладает многозначностью, и изобилие близких терминов (коллективный интерес, общий интерес, интерес всех, национальный интерес, общее благо) лишь вводит в заблуждение» [6]. Например, А. Газье и Э.В. Талапина отмечают, что классическим французским понятием «является общий интерес, он занимает высшее место среди всех прочих публичных интересов и служит базой всей системы публичных услуг (*service public*), которая, в свою очередь, является стержнем административного права Франции» [7]. Тем не менее, в данной работе предлагается переводить понятие «*intérêt général*» именно как «публичный интерес», как признанный государством интерес, представляющий собой единую волю нации, поскольку публичный интерес, как его понимают во Франции, — это, в первую очередь, национальный интерес.

М. Гунель отмечает, что органы администрации обязаны придерживаться в своей деятельности определенного стандарта, именуемого «публичным интересом». Другими словами, все действия администрации должны быть подчинены интересам общества [4. С. 181]. Тем не менее, критерии отнесения тех или иных потребностей общества к публичному интересу четко не обозначены, что порождает возможность использовать категорию публичного интереса в идеологических целях. Однако, несмотря на то, что содержание понятия публичного интереса расплывчато и может изменяться с течением времени, французский правовед Г. Мерлян подчеркивает, что «публичный интерес не сводится к идеологическому аспекту. Он в равной мере является одной из основ публичного права» [8].

Концепция публичного интереса особенно значима в административном праве, поскольку публичный интерес выступает не только в качестве основы и цели деятельности публичной администрации, но и одновременно в качестве ограничителя этой деятельности. М. Гунель подчеркивает, что именно посредством публичного интереса можно объяснить, «почему администрация располагает огромными привилегиями и в то же время столь ограничена в своих действиях» [4. С. 181].

В рамках осуществления контроля законности деятельности публичной администрации публичный интерес выполняет одновременно две функции. С одной стороны, акт исполнительной власти, преследующий цели, не соответствующие публичному интересу, равно как и преследующий цели публичного интереса, не предусмотренные законом, подлежит отмене. С другой стороны, публичный интерес может служить обоснованием действий публичной администрации: акт исполнительной власти, ограничивающий определенные права и свободы, законен, если он оправдан с точки зрения публичного интереса.

Требование соответствия публичному интересу может быть как непосредственно предусмотрено законом, так и провозглашаться судьей при осуществлении контроля законности деятельности публичной администрации. Основы-

ваясь на категории публичного интереса, судьи административных судов осуществляют контроль правомерности актов публичной администрации, которые ограничивают права и свободы индивидов. Осуществление такого контроля осложняется отсутствием законодательного определения публичного интереса, в то время как частные интересы и публичные свободы, которые ограничиваются во имя публичного интереса, определены достаточно четко.

Когда публичный интерес следует из содержания текстов законодательных или регламентарных актов, судье достаточно просто оперировать данной категорией. Судья довольствуется осуществлением проверки того, что деятельность публичной администрации соответствует целям публичного интереса, указанным в законе или регламентарном акте. Однако зачастую судье приходится самостоятельно обозначать критерии публичного интереса и устанавливать их наличие в действиях публичной администрации. Понятие публичного интереса, таким образом, является изменчивым и не может быть описано каким-либо универсальным определением; оно зависит от каждого конкретного случая и от того содержания, которым его наделяет судья.

В рамках контроля законности, осуществляемого судьями административных судов, ссылка на публичный интерес чаще подразумевается, нежели дается прямо. Сравнительно невелика доля решений административных судов, где употребляется непосредственно понятие публичного интереса. Обычно судья использует данную категорию лишь для противопоставления публичного интереса интересам частным, или когда происходит конфликт интересов лиц публичного права.

Конституционный совет Франции также оперирует категорией публичного интереса. Когда Конституционный совет осуществляет конституционный контроль, одним из критериев конституционности закона является его соответствие требованиям публичного интереса. Как отмечает Г. Мерлян, «заманчиво применить логику, лежащую в основе действий публичной администрации, к законодательной власти» [8], поскольку Парламент должен ориентироваться на требования публичного интереса. Это могло бы служить как основой принимаемых законов, так и основанием для ограничения их действия. Члены Конституционного совета используют категорию публичного интереса, оценивая допустимость установленных законом ограничений определенных прав и свобод [9]. При этом требование соответствия публичному интересу может как непосредственно провозглашаться в самом законе, так и подразумеваться.

Требование соответствия закона публичному интересу производно от принципа, зафиксированного в ст. 6 Декларации прав человека и гражданина, провозглашающей, что закон есть выражение общей воли. Понятие закона как выражения общей воли применяется Конституционным советом во взаимосвязи со ст. 34 Конституции Франции от 4 октября 1958 г., которая предусматривает конкретные вопросы, по которым принимаются законы, и принципы права, подлежащие отражению в законах.

Г. Мерлян выделяет несколько ключевых моментов, на которые обращает внимание Конституционный совет при оценке конституционности законов в контексте их соответствия публичному интересу.

Во-первых, при осуществлении контроля соблюдения требований публичного интереса необходимо определить цели, которые преследовал законодатель. Конституционный совет в данном случае изучает как сам текст закона, так и определенные этапы законодательного процесса, в частности, изложение целей законопроекта, обсуждение его в Парламенте и др. [9]. Например, в решении n° 2004-511 DC от 29 декабря 2004 г. Конституционный совет признал, что закон о финансах 2005 г. устанавливает преимущественное положение для организаций, которые возвращаются во Францию после осуществления деятельности в пределах Европейского Союза. При этом Конституционный совет отметил, что, «как явствует из материалов парламентской работы (*il ressort des travaux parlementaires*), положения ст. 22 закона призваны способствовать репатриации финансов, ранее вывезенных из Франции, для того, чтобы укреплять национальную экономику и бороться с безработицей»⁴.

Во-вторых, Конституционный совет сопоставляет цели, преследуемые законодателем, с требованиями публичного интереса. Необходимо отметить, что в связи с отсутствием четкого понятия публичного интереса, Конституционный совет самостоятельно определяет его критерии. В частности, как проявления публичного интереса могут расцениваться некоторые социальные права, гарантируемые Конституцией (1), например, борьба с безработицей, охрана общественного здоровья и др. [8].

В-третьих, Конституционный совет осуществляет оценку адекватности целей публичного интереса. В данном случае Конституционный совет обращается к принципу соразмерности. Он проверяет, не использовал ли законодатель, устанавливая ограничения прав и свобод человека, ссылку на публичный интерес для сокрытия своих истинных целей. Установив, что ограничение прав и свобод действительно оправдывается публичным интересом, Конституционный совет проверяет, не является ли оно чрезмерным.

В. Гёсель-Ле Биан подчеркивает, что любое ограничение посредством закона прав, имеющих конституционную ценность (*valeur constitutionnelle*), должно быть оправдано и соразмерно [10]. При этом Конституционный совет учитывает характер ограничиваемых прав. В отношении прав, подлежащих наибольшей защите, таких как неприкосновенность жилища и переписки, право свободно вступать в брак, право на забастовку и др. требуется учет их особой конституционной ценности.

Основанием для ограничения иных прав и принципов, к которым В. Гёсель-Ле Биан относит свободу предпринимательской деятельности, право частной собственности, принцип свободы договоров, принцип равенства, принцип свободного управления местных органов власти и свободного распоряжения ими своими ресурсами, может служить «простой» публичный интерес (*intérêt*

⁴ Décision n° 2004-511 DC du 29 Décembre 2004. Para. 12. Режим доступа: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2004/2004-511-dc/decision-n-2004-511-dc-du-29-decembre-2004.913.html>. Дата обращения: 20.03.2016.

général simple). В этом случае осуществляемый контроль сводится к запрету лишь очевидного нарушения принципа соразмерности. Например, в решении n°2014-434 QPC от 5 декабря 2014 г. относительно конституционности ст. L. 6211-21 Кодекса общественного здравоохранения Конституционный совет подчеркнул, что законодательной власти дозволено ограничивать свободу предпринимательской деятельности, если это оправдано с точки зрения публичного интереса, при условии, что данные ограничения не нарушают принцип соразмерности по отношению к преследуемым целям»⁵.

Для определенных конституционных прав (право на эффективные средства судебной защиты) и принципов (разделения властей, запрета обратной силы налоговых законов и др.) допустимым основанием для их ограничения служит «достаточный публичный интерес» (*intérêt général suffisant*) [10].

В целом, как подчеркивает Ж.-Л. Дебре, признавая необходимость защиты прав и свобод частных лиц, Конституционному совету и судебным органам следует следить за тем, чтобы у государства сохранялась возможность ставить публичный интерес выше частных интересов [11].

Конституционный совет использует категорию публичного интереса для проверки конституционности законодательных ограничений как тех прав и свобод человека и конституционных принципов, которые прямо закреплены в Конституции («конституционном блоке»), например, права частной собственности, свободы предпринимательской деятельности, принципа равенства и др., так и выводимых из нее (в 2005 г. Конституционный совет обозначил условия применения концепции публичного интереса в отношении двух новых принципов — принципа ответственности и принципа запрета сложности законов) [9].

Рассмотрим некоторые достаточно показательные решения Конституционного совета, в которых он оперировал категорией публичного интереса. В решении n° 2005-522 DC от 22 июля 2005 г. Конституционный совет пришел к выводу о возможности ограничения действия двух принципов: принципа равенства и принципа ответственности. Заявители по данному делу ставили вопрос о конституционности отдельных статей закона о предотвращении банкротства и оздоровлении предприятий (*la loi de sauvegarde des entreprises*), которыми были внесены изменения в Коммерческий кодекс Франции. Во-первых, заявители полагали, что данные положения нарушают принцип равенства, поскольку устанавливают преимущественное право кредиторов на удовлетворение требований по долговым обязательствам, возникшим из новых взносов в свободные оборотные средства. Следовательно, другие требования, в частности, требования государства и системы социального обеспечения, при прочих равных условиях подлежали бы удовлетворению в следующую очередь. Конституционный совет пришел к выводу, что принцип равенства не препятствует законодателю преду-

⁵ Décision n° 2014-434 QPC du 5 Décembre 2014. Режим доступа: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2014/2014-434-qpc/decision-n-2014-434-qpc-du-05-decembre-2014.142774.html>. Дата обращения: 06.04.2016.

смаивать различное регулирование для разных ситуаций; законодатель вправе отступить от данного принципа исходя из соображений публичного интереса. Это возможно при условии, что неравное обращение прямо обусловлено целью принятия закона.

Во-вторых, заявители оспаривали конституционность статьи, согласно которой кредиторы не несут ответственность за убытки, возникшие вследствие предоставления ими займов, кроме случаев мошенничества, участия в управлении компании-должника или непропорционального обеспечения долгового обязательства. По мнению заявителей, данное положение «уничтожает почти любую возможность привлечения кредитора к ответственности из причинения вреда» за неправомерное предоставление или сохранение займа. Конституционный совет указал, что, с одной стороны, законодатель предусмотрел ответственность кредитора, который дает предприятию, находящемуся в тяжелом финансовом положении, заем, в случае мошенничества, участия в управлении компании-должника или непропорционального обеспечения долгового обязательства. С другой стороны, законодатель попытался уточнить сферу действия ответственности кредиторов, когда она следует из выданных ими займов. Данное уточнение, вводимое оспариваемой статьей, призвано устранить препятствия для предоставления предприятиям необходимой финансовой помощи, что в достаточной мере соответствует требованиям публичного интереса⁶.

Решение Конституционного совета н° 2014-415 QPC от 26 сентября 2014 г. касалось конституционности первого абзаца ст. L. 651-2 Коммерческого кодекса, предусматривающей субсидиарную ответственность руководителей (по закону и фактических) в случае неплатежеспособности юридического лица⁷. Заявитель ссылался на то, что положения закона, позволяющие судье оценивать последствия ненадлежащего управления хозяйственным обществом, нарушают принцип ответственности, а также принцип равенства перед законом. В данном Решении Конституционный совет несколько раз обращался к категории публичного интереса. Конституционный совет отметил, что согласно ст. 4 Декларации прав человека и гражданина 1789 г. «свобода состоит в возможности делать все, что не наносит вреда другому»; данное положение предполагает, что лицо, причинившее другому ущерб, обязано возместить его. Однако, подчеркнул Конституционный совет, законодатель может исходя из требований публичного интереса допускать исключения из данного принципа или ограничивать его действие при условии, что такое ограничение не нарушает права потерпевших от неправомерных действий и ни противоречит праву на эффективные средства правовой защиты, которое следует из ст. 16 Декларации 1789 г. Далее Конституционный совет подчеркнул, что способствование созданию и

⁶ Décision n° 2005-522 DC du 22 Juillet 2005. Paras. 4, 9, 11–12. Режим доступа: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2005/2005-522-dc/decision-n-2005-522-dc-du-22-juillet-2005.971.html>. Дата обращения: 10.04.2016.

⁷ Code de Commerce. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000005634379&idArticle=LEGIARTI000006239054>. Дата обращения: 06.04.2016.

развитию предприятий составляют публичный интерес. В итоге Конституционный совет пришел к выводу, что в данном случае ограничение принципа, согласно которому виновное лицо обязано возместить причиненный ущерб, соответствует требованиям публичного интереса⁸.

Таким образом, концепция публичного интереса играет важную роль при оценке конституционности законов и законности деятельности публичной администрации. Однако можно ли в связи с этим говорить, что требование соответствия публичному интересу приобретает характер конституционной нормы? Почетный член Конституционного совета Н. Ленуар, отвечая на этот вопрос, приходит к следующему выводу: «Простой отсылки к публичному интересу, к счастью, не достаточно для того, чтобы ограничить конституционные гарантии прав человека и гражданина и возможности каждого реализовывать свое право посредством эффективного обжалования (*recours effectif*)» [12]. По мнению Н. Ленуар, публичный интерес — это скорее стандарт, применяемый при оценке законности или конституционности актов исполнительной или законодательной власти, нежели конституционная норма в узком смысле слова [12]. Суды при рассмотрении дел могут обращаться к концепции публичного интереса лишь как к одному из факторов, влияющих на принятие решений. Несмотря на тесную связь с категорией общей воли, столь важной для французской правовой мысли, публичный интерес все же не обладает характером конституционной нормы.

Таким образом, соответствие публичному интересу выступает в качестве одного из условий конституционности закона. Несмотря на отсутствие универсального определения публичного интереса, его смысл во многом сводится к соответствию общей воле, и данное требование распространяется как на законодательные акты, так и на акты исполнительной власти. В то же время ссылки на публичный интерес не должны использоваться в качестве прикрытия каких-либо иных целей законодателя или органа публичной администрации.

Несмотря на большое внимание, которое уделяется категории публичного интереса во французском праве, в последнее время ее эффективность и полезность при законотворчестве и при принятии решений Государственным советом и Конституционным советом ставятся под сомнение. Так, например, Ж. Сен Роз считает, что процедура законотворчества не позволяет в полной мере принимать во внимание публичный интерес. «Решающая роль органов исполнительной власти в процессе инициирования законов, господство Правительства в законодательном процессе не способствуют эффективному учету мнения депутатов парламента» [5], — отмечает он. Данная проблема является не только процессуальной, но и политической. Французский юрист Г. Мерлян полагает, что Конституционный совет использует идеологическую составляющую концепции публичного интереса для осуществления функций, отличных от защиты осно-

⁸ Décision n° 2014-415 QPC du 26 Septembre 2014. Paras. 5, 9, 11. Режим доступа: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2014/2014-415-qpc/decision-n-2014-415-qpc-du-26-septembre-2014.142315.html>. Дата обращения: 06.04.2016.

вополагающих прав. По его мнению, обращение к концепции публичного интереса позволяет Конституционному совету и Парламенту «убеждать» граждан в том, что данные органы в своей деятельности исходят из соображений общего блага [8].

Ж. Шевалье также отмечает кризис концепции публичного интереса, подчеркивая, что понимание «закона как “выражения общей воли” утратило большую часть правдоподобности; концепция, согласно которой депутаты парламента лишь провозглашают волю нации, уступила место более реалистичным взглядам и более критической оценке добродетелей представительной демократии; закон все чаще понимается как продукт соотношения политических сил» [2].

Однако публичный интерес остается одной из ключевых категорий французского публичного права, имеющей давнюю историю. Критика эффективности концепции соответствия публичному интересу как критерия оценки законности актов публичной администрации и конституционности законов имеет место исключительно на доктринальном уровне; и Государственный совет, и Конституционный совет, принимая решения, продолжают руководствоваться данной концепцией.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Данные права предусмотрены преамбулой Конституции Франции 1946 г., которая упоминается в преамбуле Конституции 1958 г. и вместе с собственно текстом Конституции 1958 г., Декларацией прав человека и гражданина 1789 г. и Хартией окружающей среды 2004 г. рассматривается Конституционным советом как часть так называемого конституционного блока.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Saint Bonnet F.* L'intérêt General dans l'Ancien Droit Constitutionnel. Режим доступа: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/saintbonnet.pdf. Дата обращения: 07.04.2016.
- [2] *Chevallier J.* Intérêt Général // Casillo I., Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.) Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation. Paris: GIS Démocratie et Participation. 2013. Режим доступа: <http://www.dicopart.fr/es/dico/interet-general>. Дата обращения: 07.04.2016.
- [3] *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре, или Начала политического права. Пер. Френкеля, под ред. и с предисловием А.К. Дживелегова. М.: Труд и Воля, 1906. 208 с.
- [4] *Гунель М.* Введение в публичное право. Институты — Основы — Источники. М.: ИНТРАТЭК — Р, 1995. 280 с.
- [5] *Saint Rose J.* L'intérêt Général et le Juge. Режим доступа: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/saintrose.pdf. Дата обращения: 14.03.2016.
- [6] *Simon D.* L'intérêt Général National Vu par les Droits Européens. Режим доступа: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/simon.pdf. Дата обращения: 07.04.2016.
- [7] *Газье А., Талатина Э.В.* Публичное право Франции и России: пересечения и параллели // Правоведение. 2003. № 3 (248). С. 30–54. Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=189854>. Дата обращения: 14.03.2016.

- [8] *Merland G.* L'intérêt Général, Instrument Efficace de Protection des Droits Fondamentaux? // Cahiers du Conseil constitutionnel. 2004. № 16 (Prix de thèse 2003). Режим доступа: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51983.pdf>. Дата обращения: 20.03.2016.
- [9] *Merland G.* L'intérêt Général dans la Jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Режим доступа: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/merland.pdf. Дата обращения: 20.03.2016.
- [10] *Goesel-Le Bihan V.* La Constitution en 20 Questions: question n° 4: Quels droits reconnaît-elle? // Constitution en 20 questions: question n° 4. Cinquantième anniversaire de la Constitution. 2008. Режим доступа: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-16623.pdf>. Дата обращения: 06.04.2016.
- [11] *Debré J.-L.* 5ème Anniversaire de la Question Prioritaire de Constitutionnalité. Режим доступа: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-143375.pdf>. Дата обращения: 07.04.2016.
- [12] *Lenoir N.* L'intérêt Général, Norme Constitutionnelle? Режим доступа: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/lenoir.pdf. Дата обращения: 23.04.2016.

THE PUBLIC INTEREST AS CONSTITUTIONALITY OF LAWS CRITERION: FRENCH DOCTRINE AND PRACTICE

D.B. Kalish

Peoples' Friendship University of Russia
Law Institute
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to genesis, doctrinal interpretation and practical application of the concept of the public interest in French law. The modern interpretation of the public interest goes back to the concept of the common will J.-J. Rousseau. French doctrine does not consider the public interest as a set of private interests, but on the contrary, opposes it to them. The public interest is understood as the common will of the nation and has priority over the interests of individuals. Public interest is both a base, and a restriction of the activities of public authorities, which should ensure its implementation, but can not act beyond necessity for that. The French Conseil d'Etat and administrative courts used the concept of public interest in order to control the legality of public administration activity. The act of executive authority, pursuing goals that do not meet the public interest, recognized as illegal and subject to cancellation.

On the basis of analysis of decisions of the Constitutional Council and researches of French lawyers the author justifies the assertion according to which the public interest is considered one of criteria applied for assessment. On the basis of analysis of decisions of the Constitutional Council and researches of French lawyers the author justifies the assertion according to which the public interest is considered one of criteria applied for assessment of quality of laws. The Constitutional Council is guided by the principle of proportionality. If the law provides for the limitation of rights and freedoms, they must comply with the objectives of public interest and is not excessive. The Constitutional Council shall consider the nature of the rights and their constitutional importance, applying different standards of the public interest to various rights. The author emphasizes that the French doctrine and case law have not developed a universal definition of public interest, its meaning is largely reduced to correspond to the common will, and the criteria of the public interest established by the resolution of specific cases.

Despite the fact that some legal theorists doubt the effectiveness and validity of the public interest concept when it comes to creating new laws and regulations as well as for the Constitutional Council,

the Conseil d'État and the administrative courts decision-making, this bodies continue referring to this concept within the framework legality control of executive acts and constitutional review of laws.

Key words: legislative act; executive act; constitutional review; Constitutional Council; common will; human rights; principle of proportionality; public authority; public interest; public law; France

REFERENES

- [1] Saint Bonnet F. *L'intérêt General dans l'Ancien Droit Constitutionnel*. Available from: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/saintbonnet.pdf. Cited 2016 Apr 7. (In French).
- [2] Chevallier J. Intérêt Général. Casillo I, Barbier R, Blondiaux L, Chateauraynaud F, Fourniau J-M, Lefèbvre R, Neveu C, Salles D, dir. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris: GIS Démocratie et Participation; 2013 [cited 2016 Apr 7]. Available from: <http://www.dicopart.fr/es/dico/interet-general>. (In French).
- [3] Russo Zh-Zh. *Ob obschestvennom dogovore, ili Nachala politicheskogo prava*. Moscow: Trud i Volya Publ., 1906. (In Russ.).
- [4] Gunel M. *Vvedenie v publichnoe pravo. Institutyi — Osnovy — Istochniki*. Moscow: INTRATEK — R Publ.; 1995. 208 p. (In Russ.).
- [5] Saint Rose J. *L'intérêt Général et le Juge*. Available from: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/sainterose.pdf. Cited 2016 Mar 14. (In French).
- [6] Simon D. *L'intérêt Général National Vu par les Droits Européens*. Available from: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/simon.pdf. Cited 2016 Apr 7. (In French).
- [7] Gaze A, Talapina EV. Publichnoe pravo Frantsii i Rossii: peresecheniya i paralleli. *Pravovedenie*. 2003;3(248):30–54. Available from: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=189854>. Cited 2016 Mar 14. (In Russ.).
- [8] Merland G. L'intérêt Général, Instrument Efficace de Protection des Droits Fondamentaux? *Cahiers du Conseil constitutionnel*. 2004;16 (Prix de thèse 2003). Available from: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51983.pdf>. Cited 2016 Mar 20. (In French).
- [9] Merland G. *L'intérêt Général dans la Jurisprudence du Conseil Constitutionnel*. Available from: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/merland.pdf. Cited 2016 Mar 20. (In French).
- [10] Goesel-Le Bihan V. La Constitution en 20 Questions: question n° 4: Quels droits reconnait-elle? *Constitution en 20 questions: question n° 4. Cinquantième anniversaire de la Constitution*, 2008 [cited 2016 Apr 7]. Available from: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-16623.pdf>. (In French).
- [11] Debré J-L. 5ème Anniversaire de la Question Prioritaire de Constitutionnalité. Available from: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-143375.pdf>. Cited 2016 Apr 23. (In French).
- [12] Lenoir N. *L'intérêt Général, Norme Constitutionnelle?* Available from: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/lenoir.pdf. Cited 2016 Apr 23. (In French).

ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА: ПРАКТИКО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД

И.В. Минникес

Иркутский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Всероссийский
государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»
ул. Некрасова, 4, Иркутск, Россия, 664011

В статье оценивается практическая значимость господствующего в учебной литературе хронологического подхода к изучению Истории отечественного (российского) государства и права. Отмечено, что этот подход затрудняет выявление закономерностей развития государства и права, поскольку информация о государстве и праве замкнута в рамках определенной исторической эпохи и нередко бывает неполной, фрагментарной. Автор предлагает несколько новых принципов, способствующих совершенствованию курса Истории отечественного государства и права. Это целевая предметно-отраслевая ориентация информации о государстве и праве, использование сравнительно-правового диахронного метода анализа историко-правовых явлений и последовательное структурированное изложение информации об истории отечественного государства и права. Целенаправленность позволяет обозначить несколько важнейших тем, каждая из которых охватывает конкретное государственно-правовое явление (например, эволюцию источников права) или отрасль (например, историю гражданского права, эволюцию уголовного права и т.п.). Каждая отрасль или явление исследуется с помощью сравнительно-правового диахронного метода. Это позволяет сосредоточить внимание на небольшом количестве вопросов, связанных между собой, и изучить явление или отрасль не только в статике, но и в динамике, начиная со времени становления и до современного состояния, прослеживая основные этапы эволюции и тенденции развития. Принцип последовательности и структурированности изложения исключает пробелы в изложении информации, что позволяет воссоздать полную картину развития отрасли или правового явления. На примере эволюции отечественного законодательства о форме брака показаны возможности обозначенных автором принципов. В статье в соответствии с принципами целенаправленного сравнительно-исторического последовательного анализа исследованы формы брака, практикуемые в русском (российском) государстве с X по XX век и сделаны важнейшие выводы как теоретического, так и практического характера. Установлено, что в древнейший период между собой соперничали две формы брака — языческий и церковный. Церковный брак стал монопольно господствующей формой только к концу XVI в. Однако церковный брак никогда не был единственной законной формой супружеского союза. Наряду с ним существовали языческие обряды «инородцев», раскольничьи браки, нехристианские и смешанные браки, а также гражданский брак. На основе сравнительного анализа установлено, что ритуально-обрядовая сторона брака в XVIII в. дополняется формальной. Формальная составляющая брака постепенно полностью вытесняет ритуальную и в середине XX в. становится единственным доказательством законности супружеского союза. В заключении сделан вывод о положительном влиянии предложенных принципов совершенствования курса Истории отечественного государства и о соответствии данного подхода идее практико-ориентированного обучения.

Ключевые слова: история отечественного государства и права; история государства и права России; история права; методология историко-правовых исследований; история развития права; история семейного права России

Последние десятилетия для юридического образования были временем постоянных изменений. С одной стороны, ликвидация застывших, ориентированных на господствующую идеологию и нетерпимость к любым иным оценкам советской действительности образовательных канонов — это благо для образования. С другой стороны, постоянные изменения напоминают о том, что жизнь в эпоху перемен — не самое простое дело. Тем более что вносимые в образовательные коррективы не всегда идут во благо юриспруденции — и в научном, и в практическом аспекте.

В современной образовательной деятельности четко сделан акцент на практико-ориентированное обучение. Несмотря на неоднозначность содержания, которое вкладывается учеными и практиками в этот термин, ясно одно — любой элемент обучения так или иначе должен быть связан с будущей профессией. Каждый предмет учебного плана закладывает теоретические и практические знания по специальности, формирует соответствующие навыки и способствует накоплению профессионального опыта.

Относительно значимости в обучении юриста таких курсов, как уголовное, гражданское, административное право и иных дисциплин вопросов не возникает. Гораздо сложнее осознать и обосновать тот факт, что история отечественного государства и права отнесена именно к дисциплинам профессионального цикла. Ведь связь истории с практической деятельностью современного юриста в глазах студента выглядит весьма эфемерной. Причем изучение учебной литературы, как представляется, не слишком помогает увидеть эту связь.

Отсюда — довольно часто задаваемый вопрос: зачем изучать историю отечественного государства и права? Если оценить метод подачи материала современными учебниками, то с очевидностью напрашивается ответ — чтобы знать, как выглядело государство и право на каждом конкретном историческом этапе развития. Но лежащий на поверхности ответ порождает у обучающихся другой, не менее значимый и вполне закономерный вопрос — а зачем это знать? Каким образом знания о государстве и праве, например, удельного периода или абсолютизма могут помочь в работе? Вряд ли тот, кто только начинает обучение, способен провести такие весьма сложные и многосоставные параллели, которые бы позволили увидеть и оценить значение этой информации для юриста-практика.

Вряд ли можно рассчитывать, что каждый студент сам проведет сравнительно-историческое исследование, выявит тенденции и закономерности становления и развития каждого правового явления и сделает грамотные и корректные выводы на основе имеющейся в его распоряжении информации, а главное — что он располагает временем и жадной жаждой знаний настолько, чтобы самостоятельно охватить весь массив материала, провести его оценку, обратить внимание на закономерности и эволюцию отраслей и институтов. В том случае, если этого не сделать, курс истории отечественного государства и права превращается в скопление фактов о каждом историческом этапе. И на вопрос, зачем это нужно студенту, вразумительный ответ дать довольно сложно.

Между тем в русле практико-ориентированного подхода к обучению необходимо дать ответ на этот вопрос. Любая дисциплина, предлагаемая для изуче-

ния будущим юристам, должна нести не только информационную нагрузку, но и закладывать основы профессиональных знаний, иметь выход на практическую деятельность. Историко-правовые дисциплины не должны становиться исключением из этих правил.

Думается, что необходимо пересмотреть отношение к истории отечественного государства и права, сделать ее более специализированной. Она не должна дублировать общую историю, а ориентироваться именно на юриста, сферу его профессиональных интересов.

Исходя из этого можно предположить, что полезным было бы, во-первых, целенаправленное, предметно-ориентированное изучение истории государства и права, во-вторых, более активное использование диахронного сравнительно-правового метода и, в-третьих, формирование четкой структурной организации материала и неукоснительное следование ей.

К сожалению, общепринятая схема и организация изложения историко-правового материала в учебной литературе не может в должной степени соответствовать этим принципам.

1. Принцип целенаправленного, предметно-ориентированного подхода к изложению историко-правового материала.

Хронологический этап как основной критерий градации материала в большей мере базируется на общеисторических ориентирах, минуя профессиональные критерии, и не может в полной мере отразить картину становления, развития и совершенствования конкретного правового явления. Однако если поставить целью не изучение этапа как такового, а исследование в контексте исторического развития конкретного элемента правовой жизни, например, зарождения, становления и законодательного оформления какой-либо отрасли права, целенаправленное принимает, как представляется, профессионально-ориентированную форму. В большей мере данную форму обеспечивает не хронологический, а предметно-отраслевой подход к изучению истории отечественного государства и права [1. С. 200–205].

Примером целенаправленного, профессионально-ориентированного подхода к историко-правовым явлениям может служить изучение римского права.

Если оценить этот курс с точки зрения хронологического подхода к истории государства и права — поскольку между ним и современным правом лежит несколько эпох, то римское право следует изучать только в рамках той исторической действительности и вкупе с государственно-правовыми, уголовно-правовыми, процессуальными и иными отношениями.

Однако учебные и методические материалы свидетельствуют, что это совсем не так. В юридических вузах углубленно изучается именно римское частное право. Уголовному праву уделено крайне мало внимания. Если помнить о самоценности хронологического подхода, то это совершенно неверно, ведь главная задача — охарактеризовать этап, а не отрасль или правовую общность.

Если же принять за основу профессиональный интерес к историко-правовому явлению, такой угол зрения вполне оправдан. Ведь ценность римского частного права для юриста не в том, что оно когда-то существовало и на

каждом историческом этапе имело определенные характерные черты и принципы. Для юриста важным является то, что оно заложило основы многих современных институтов права. Усыновление, сервитуты, ипотека, собственность, владение, право представления и многое другое — в основе всего этого разработки римского права, которые мы используем по сию пору.

Думается, что предложение расширить курс до истории римского государства и права, включить все имеющие значение для современности и совершенно ненужные сведения из всех отраслей и сфер жизни — уголовной, финансовой, административной и т.п., а потом изучать их строго по периодам, а не по отраслям и институтам вряд ли встретит понимание среди преподавателей. И это справедливо, поскольку хронологическая схема сотрет магистральные линии изучения, «распылит» нужные знания в массу менее значимых, а, следовательно, римское право превратится в набор нужных и ненужных сведений, но зато собранных в рамках одного исторического периода. Тем самым курс приобретет больший объем, но значительно проиграет в практической ценности для юриста, и вряд ли кто-то из опытных преподавателей римского права согласится на это.

Почему римское право, ориентированное на конкретные правовые общности, считается оправданным углом зрения на изучение историко-правовых явлений, а наше отечественное право изучается только «разбитым» на хронологические этапы? Почему тот подход, который является максимально эффективным для изучения римского права, не годится для российского?

Исследование эволюции нашего национального права должно быть, как представляется, столь же целенаправленным и ориентированным на эволюцию права, а не на исторический этап.

Общепринятый в учебной литературе способ изложения за основу берет структурированность материала по хронологическим этапам. Однако вполне жизнеспособным, как показывает курс римского права, может стать такой вариант изложения, когда за основу взято конкретное правовое явление (отрасль, правовая общность). Такой подход не отвергает хронологических этапов, но не они являются определяющими в структурировании. Основным ориентиром градации материала по разделам является не исторический период сам по себе, а предмет исследования — институты гражданской, уголовно-правовой, процессуальной и иных сфер.

Благодаря такой ориентации решается весьма сложная проблема — проблема периодизации.

Проблема периодизации, как отмечает К.Е. Сигалов, является одной из центральных в любой науке [2. С. 195]. Это высказывание в полной мере относится к истории отечественного государства и права. Обобщение основных проблем, связанных с периодизацией историко-правового материала, сделанное А.А. Дорской [3. С.188–193], совершенно очевидно свидетельствует, что этот вопрос занимает многих исследователей, но, несмотря на тенденции гармонизации разнородных подходов, единая концепция не сформирована. Основная причина разногласий, как представляется, это многоаспектность и неоднознач-

ность избираемых той или иной концепцией оснований периодизации. Поэтому признание некоторой автономности развития права и государства, а также эволюции отдельных отраслей права [4. С. 37–42] и, как следствие, обозначение периодов развития применительно не к государству и праву вообще, а к конкретному правовому явлению (с учетом рамок общепринятых этапов), представляется вполне оправданным.

Таким образом, реализация принципа целенаправленного, предметно-ориентированного подхода к изложению историко-правового материала поможет сделать изучение истории государства и права менее фрагментарным и избавит от ряда проблем, в числе которых — проблема создания обобщенной абстрактной периодизации развития всех государственно-правовых явлений.

2. Принцип сравнительно-правового диахронного анализа историко-правовых явлений.

Второе направление, обозначенное выше, — это активное внедрение элементов сравнительного анализа.

Как справедливо отмечено К. Цвайгертом и Х. Кетцем, «...историю права можно квалифицировать как “вертикальное сравнительное право”» [5. С. 17]. Ценность такого ракурса изучения материала состоит прежде всего в том, что на первый план выдвигаются те проблемы, которые придают историко-правовым исследованиям практическую значимость. Это, прежде всего, выявление тенденций и закономерностей развития государственно-правовых явлений, возможность на их основе произвести адекватную оценку современного состояния данных явлений и оценить вероятные перспективы их дальнейшего развития и влияния на общество.

Обзор современной учебной литературы по истории отечественного государства и права позволяет сделать вывод, что в ней сведения о конкретном правовом явлении, например, отрасли или институте, рассредоточены среди информации об иных однопорядковых явлениях и строго замкнуты в рамки конкретного исторического этапа. Для выявления закономерностей и тенденций развития, например, уголовного права нужно изучить сначала раздел «право» древнерусского государства, потом перейти к разделу «право» удельного периода и т.п.

Но захочет ли студент заново перелистывать и вспоминать то, что уже читал месяц-два назад? Вряд ли на это можно рассчитывать. Студент загружен массой информации, и на первом курсе еще не умеет отделять важную от менее значимой. Он просто примет на веру сказанное в учебнике (и это при условии, что авторы учебника вообще озаботились таким моментом, как сравнительно-исторический анализ).

Но тогда встает закономерный вопрос — зачем современному юристу-практику масса разрозненных и не имеющих отношения к действительности фактов о каждом историческом этапе развития нашего государства и права? Хватит ли у него терпения и желания сложить единую картину из отдельных кусочков? Было бы неоправданно оптимистичным предполагать положительный ответ на этот вопрос. Поэтому, как представляется, элементы сравнения

должны внедряться не только в научные исследования, но и в учебные издания. В настоящее время этот момент «отдается на откуп» самим обучающимся и, как следствие, не играет сколько-нибудь заметной роли в образовательном процессе. Потенциал сравнительно-правового диахронного анализа остается не востребованным.

3. Принцип последовательности и структурированности изложения историко-правового материала.

Даже самый добросовестный учащийся не в состоянии воссоздать полную картину становления и развития государственно-правового явления, если в учебной литературе отсутствуют целые пласты нужной информации. Отсюда вытекает третий принцип, который следовало бы заложить в основу преобразования историко-правовых курсов.

Не всей учебной литературе свойственны такие черты, как последовательность и четкость изложения.

Если проанализировать с этой точки зрения изданные в последнее время учебники, можно заключить, что пробелы в материале весьма многочисленны. Так, сравнивая разделы «Право» разных исторических эпох, можно убедиться, что разделы не всегда идентичны по структуре. Где-то пропущено семейное право, где-то уделено внимание только видам преступлений, а не его понятию и т.п. Хронологический подход вполне позволяет пропустить определенные вопросы и проблемы, сделав акцент на других темах этого периода, например, уделив больше внимания тем или иным источникам права, отраслям и институтам права.

При этом совершенно не обязательно, что авторами учебников этот материал не оценен должным образом. Просто, как сказано выше, периодизация становления и развития каждой конкретной отрасли права не всегда совпадает с хронологическими рамками развития государства и иных отраслей права. При несовпадении рамок авторам учебников остается два выхода — либо признать, что, например, в данный период «наследование осуществлялось, как прежде, по завещанию и по закону», т.е. этот этап в наследственных отношениях содержательно пуст, и, по сути, этапом не является, либо обойти молчанием состояние этой отрасли в конкретный период. Первое решение подразумевает множество лишних фраз, не несущих никакой ценной информации, второе — разрушает схему изложения материала.

Чтобы избежать пробелов в изложении, материал желательно четко структурировать и придерживаться этой структурной сетки при исследовании каждого этапа развития государства и права. В принципе, при изучении истории развития отрасли можно взять за основу современные разработки: например, применительно к гражданскому праву обязательны такие структурные элементы, как источники гражданского права, субъекты, объекты, право собственности, имущественные права не собственников, обязательства и т.д. С учетом разнообразности материала схема может быть дополнена авторскими элементами. Главное состоит в том, чтобы рассмотрение любого исторического этапа включало все структурные элементы без исключения.

Таким образом, выявление тенденций и закономерностей развития того или иного явления требует полной картины. Если отсутствуют фрагменты, представление об исторической эволюции вряд ли будет полным и корректным, а выводы и прогнозы — верными. Именно эту проблему, прежде всего, призван решать принцип последовательности и структурированности изложения.

Для того чтобы оценить возможности целевого и последовательного подхода к материалу с использованием сравнительно-правового метода, проиллюстрируем его конкретным примером из раздела «Семейное право».

Поскольку ограниченные рамки статьи не позволяют в полной мере раскрыть все направления исследования данной проблемы, возьмем только одно направление исследования материала, а именно, вопрос об эволюции форм брака.

Как ранее отмечалось, чтобы иметь полную картину эволюции конкретного правового явления, необходимо, чтобы этот фрагмент последовательно включался в информацию о праве каждого этапа. Только в этом случае можно выявить закономерности его развития и сделать выводы. Если под этим углом зрения оценить действующие учебники, полная картина эволюции форм брака вряд ли сложится из-за отсутствия или неполноты информации по некоторым периодам. В приведенном ниже фрагменте раздела об истории семейного права последовательно представлены все важнейшие этапы эволюции формы брака в российском праве в течение нескольких веков:

«... На протяжении тысячелетия в обществе неоднократно менялись семейные традиции и характер правовых норм, регулирующих данную сферу отношений. Это отражается и в условиях законности и порядке заключения брака, и в своеобразии поводов к расторжению и даже в формах заключения брака.

1. Формы брака в древнерусском государстве.

На ранних этапах становления и развития российской государственности существовал языческий брак, но с введением христианства его дополнила новая форма — брак церковный.

Господствующей формой был языческий брак, заключаемый в соответствии с обычаями племен. В зависимости от территории брак заключался похищением невесты (как отметил М.Ф. Владимирский-Буданов, похищение может быть или действительным или мнимым) [6. С. 405], «покупкой» невесты у родственников, «приведением» невесты в дом жениха и т.п.

Языческие обычаи многих племен не исключали полигамии, поэтому возможным было многоженство, хотя, по мнению А.И. Загоровского, многоженство у славян «не играло заметной юридической роли» [7. С. 24].

Православная церковь противопоставляет языческому браку брак, заключаемый в церкви. Однако церковь в древнерусском государстве находится на этапе становления, на ранней стадии православие представляет собой религию ограниченного контингента — князей и княжих мужей. Поэтому неудивительно, что даже спустя 200 лет после крещения церковные браки не были преобладающей формой. В канонических ответах митрополита Иоанна II (ок. 1077–1089 гг.) священнослужители с грустью констатируют, что «не бывает на про-

стых людех благословенью и венчанью, но боляром токмо (и) князем венчати-ся», а простые меньшие люди женятся без этого, просто «с плясаньем и гудением и плесканьем» [8. С. 18].

Церковь строго придерживалась политики моногамных браков.

2. Формы брака в праве удельного периода.

Несмотря на усиление влияния православной церкви, церковный брак по-прежнему не являлся единственной формой его заключения. Правда, наиболее архаические формы языческого брака не вызывали одобрения. Так, был запрещен языческий обряд умыкания невесты под страхом наложения денежного взыскания. Но, несмотря на некоторые изменения, на протяжении удельного периода и даже столетие спустя, в эпоху централизации, церковь не завоевала статус единственной организации, легитимирующей супружеский союз. По замечанию Г.Ф. Шершеневича, еще долго встречаются указания на полное игнорирование церковного венчания. Причиной автор считает то, что «действие христианства сказывалось медленно, потому что приходилось иметь дело с такой стороной быта народного, которая отличается особенной консервативностью» [9. С. 410]

Церковь всеми силами препятствует полигамии. Повсеместно господствующим становится моногамный брак. Сожительство с наложницами, как открытое, так и тайное, было все еще весьма распространено, но в этот период уже не приравнивалось к браку.

3. Формы брака в XVI–XVII вв.

Этот период ознаменовался юридическим признанием единой для всех формы брака. К концу XVII в. единственной законной и признаваемой правом формой был моногамный церковный брак, заключаемый в зависимости от того, первый он или повторный, венчанием или простым благословением.

По распоряжению собора 1666–1667 гг. факт заключения брака должен быть отражен в специальной церковной метрической книге. Однако на практике многие священники не вели эти записи. Появление формального элемента наряду с ритуальным, обрядовым (венчанием) на данном этапе было скорее факкультативным моментом.

На практике крестьяне могли довольствоваться иными вариантами, например, браком-сожительством. Эта форма тоже порождала юридически значимые последствия, но ограниченные крестьянским миром. Обряды, сопровождавшие такого рода «невенчаные» браки, вызывают в памяти обычаи древнейшего периода государственности, например, «увоз» или «уход».

Присоединение к Русскому государству новых территорий привело к дополнению этих форм браками «инородцев», совершаемыми по обычаям народностей.

4. Формы брака в XVIII в.

Единственной признаваемой законом формой для православных был моногамный церковный брак с венчанием обязательно в церкви. Исключение было сделано лишь для тех мест, где «сие по обстоятельствам было бы невозможно», например, при «весьма дальнем» расстоянии до церкви [10. С. 436–437]. Запись в церковной книге служила доказательством его заключения, что свидетельствует об усилении формального элемента брачного союза.

Правда, разрешение браков между представителями разных конфессий сделало возможным церковный брак без венчания.

В этот период неоднократно поднимался вопрос о браке старообрядцев. Некоторые полностью отвергали институт церковного брака, другие отказывались венчаться по тем обрядам, которые считались общепризнанными. Несмотря на важность проблемы, единого решения не было принято.

Нехристианские браки — это браки представителей нехристианских конфессий.

Народности присоединенных территорий Российского государства заключали браки по своим языческим правилам, иногда допускающим многоженство. Так, И.Г. Георги, рассказывая о быте «тунгузов» (тунгусов), отмечал, что «многоженство у них не запрещено и многие имеют жен по пяти, однако ж больше таких, у которых по одной только жене» [11. С. 50]; у камчадалов «женитьбы происходят без всяких торжественных или законных обрядов. Женитьба называется у них поимкою невесты. Всякому невозбранно брать столько жен, сколько хочет...» [11. С. 66].

5. Формы брака в праве XIX в.

Несмотря на стремление законодателя к унификации, форм брака было несколько — церковный, гражданский, нехристианский, языческий и раскольничий.

Церковный брак занимал главенствующее положение. В отношении православных закон признает юридическую силу только за браком, заключенным в церкви.

Однако в некоторых местностях среди крестьян само по себе венчание без свадьбы считалось незавершенным браком. По наблюдениям А. Ефименко, там церковное венчание, не сопровождаемое свадебным пиршеством, не влечет никаких последствий состоявшегося брака, не дает сторонам супружеских прав и обязанностей; «общество не допустит их до фактического супружества» [12. С. 36].

В отдаленных местностях крестьяне иногда обходились фактическим сожительством вместо церковного брака, удовлетворяясь, например, сговором без венчания [12. С. 13].

Кроме того, в обычном праве крестьян и инородцев по-прежнему огромное значение имели языческие нормы или, по крайней мере, их внешняя форма. Так, практиковалось реальное или обрядное похищение невесты. Правда, по справедливому замечанию С.В. Пахмана, в последнем случае это скорее «остаток старинных воззрений без прежнего содержания» [13. С. 390].

Инородцам разрешены браки в соответствии с родовыми обрядами.

На присоединенной к России территории Бессарабии законом были признаны браки, совершенные гражданским порядком. Однако это правило имело ограниченные временные рамки.

Нехристианские заключались в соответствии с обрядами соответствующих вероисповеданий. Так, у мусульман запись о браки делал мулла.

Раскольничьи браки до XIX в. были предметом споров.

Они не могли заключаться по правилам господствующей церкви, следовательно, не имели законной силы. Условием венчания в церкви был только полный отказ от раскола, но соблюсти такое требование большинство отказывалось.

Соответственно, метрические книги, ведущиеся в церкви, не фиксировали такие браки. Однако фактическое существование таких браков, как и прижитие от них детей, приходилось признавать.

До середины столетия браки раскольников-поповцев еще могли рассматриваться гражданской властью как законные. Но указ 1853 г. объявил метрические свидетельства единственным доказательством законности брака и рождения, а их раскольники не имели. Следовательно, раскольничьи браки не признавались, а дети считались незаконнорожденными.

В 1874 г. «Высочайше утвержденные Правила о метрической записи браков, рождения и смерти раскольников» изменили ситуацию. Раскольничьи браки приобретали законную силу посредством записи в особые метрические книги. Запись делалась после уведомления полицейского или волостного начальства, а оно в свою очередь на видном месте помещало объявление о будущем союзе. Если против него не последовало возражений, по истечении 7 дней после обнародования объявления в присутствии обеих сторон и их поручителей делалась запись в метрической книге.

б. Формы брака в советском праве.

Декрет ЦИК и СНК РСФСР «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов гражданского состояния» от 18 декабря 1917 г. постановил, что законную силу имеет только брак, зарегистрированный органами ЗАГС. Церковные браки, заключенные после декрета, объявлены личным делом сторон. Это решение ослабляло влияние церкви на население.

Естественно, принятие данного акта не означало, что население мгновенно и повсеместно откажется от церковного брака. На практике церковные браки заключали и после принятия декрета. Согласно документальным данным по Москве, в январе 1918 г. в ЗАГСы обратилось с просьбой о регистрации брака всего 8 пар, в первой половине февраля — 9.

Определенную уступку сделал законодатель и тем, кто заключил церковный брак на оккупированных территориях во время Великой Отечественной войны. Этим бракам придана юридическая сила.

Кодекс законов о браке, семье и опеке (КЗоБСО) РСФСР 1926 г. предусматривал возможность брачного союза в двух формах — зарегистрированном и фактическом браке. Признание юридической силы за незарегистрированными браками было вызвано прежде всего большим количеством семей, не зафиксировавших свои отношения в ЗАГСе.

Указ Президиума Верховного Совета СССР 1944 г. внес значительные коррективы в регулирование вопроса о формах брака. Он провозгласил, что права и обязанности супругов порождает только зарегистрированный брак. Таким образом, фактические браки были лишены юридической силы.

Лица, проживавшие в фактических брачных отношениях, имели право зарегистрировать свой брак либо обратиться в суд за его признанием.

Факт совместного проживания мог быть установлен судом, если фактические брачные отношения имели место в период с 1926 г. до принятия Указа. Длительность нахождения в брачных отношениях подтверждалась документами и свидетельскими показаниями.

В Кодексе законов о браке и семье (КоБС РСФСР) 1969 г. предусмотрено, что «права и обязанности порождает только зарегистрированный брак...».

Какие выводы и практические знания можно получить, изучив данный фрагмент?

Во-первых, совершенно очевидно, что обычно используемая фраза, что в до-революционном праве законную силу имел только церковный брак, некорректна. На самом деле, церковный брак представлял собой одну из господствующих, но не монопольных форм. Резкое изменение формы брака законом (Декретом 1917 г.) не означало столь же серьезных одномоментных перемен на практике.

Во-вторых, с XVII в. ритуальная сторона брака дополняется формальной. С течением времени именно документ о заключении брака является свидетельством факта брака. Отступление от этого правила в Кодексе 1926 г. было вынужденным и временным.

В-третьих, законодатель неоднократно менял правовую оценку фактического совместного проживания — от запрещенного «сожития», дети от которого не имели никаких прав, до одной из форм брака, порождающей те же последствия, что и брак общепринятый.

Выявленные тенденции и факты, в свою очередь, могут подсказать, что законодатель в современных условиях вполне может пойти на уступки и признать законную силу за церковным браком, однако не откажется от его формализации. Кроме того, факт совместного проживания в перспективе может вновь приобрести силу зарегистрированного брака, если к этому будут определенные предпосылки. При этом законодатель всегда должен предусматривать определенные временные рамки для коррекции семейных правовых норм.

При желании можно сделать еще ряд выводов, однако и этого, как представляется, достаточно, чтобы признать за предлагаемыми принципами совершенствования истории отечественного государства и права практическую ценность и заключить, что их внедрение соответствует курсу на практико-ориентированное обучение.

Объяснить как именно выглядели государство и право в конкретный период времени — это задача историков. Хорошо или плохо, но эти знания обеспечиваются курсом школьной истории. А для преподавателей истории права и государства главная задача — это подготовить юристов со знанием истории. Для них важнее знать, как развивался тот или иной институт, и как его эволюция отразилась на современной правовой действительности, как правильно понять и оценить предпринимаемые властью реформы, имелись ли аналоги в прошлом, если да, то к каким последствиям они привели. Ответы на эти вопросы будут подспорьем для любого юриста — и теоретика и практика.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Миннирес И.В.* История отечественного государства и права: новый подход к преподаванию // Гармонизация подходов в исследованиях и обучении праву. Жидковские чтения: материалы Всероссийской научной конференции. Москва 27–28 марта 2015 г. М.: РУДН, 2015. С. 200–205.
- [2] *Сигалов К.Е.* Система оснований периодизации в отечественной и зарубежной правовой мысли // Гармонизация подходов в исследованиях и обучении праву. Жидковские чтения: материалы Всероссийской научной конференции. Москва 27–28 марта 2015 г. М.: РУДН, 2015. С. 194–199.
- [3] *Дорская А.А.* Проблема гармонизации подходов к периодизации истории государства и права России в научных исследованиях и преподавании // Гармонизация подходов в исследованиях и обучении праву. Жидковские чтения: материалы Всероссийской научной конференции. Москва 27–28 марта 2015 г. М.: РУДН, 2015. С. 188–194.
- [4] *Миннирес И.В.* Этапы развития гражданского законодательства России (X–XX вв.) // Академический юридический журнал. 2010. № 2 (40). С. 37–42.
- [5] *Цвайгерт К., Кетц Х.* Сравнительное частное право. В 2 т. Т. 1. Основы. Т. 2. Договор. Неосновательное обогащение. Деликт. М.: Издательство «Международные отношения», 2011. 728 с.
- [6] *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. Ростов-на Дону: Издательство «Феникс», 1995. 640 с.
- [7] *Загоревский А.И.* О разводе по русскому праву. Исследование бракоразводного права в России. От эпохи древних славян до второй половины XIX века. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012. 496 с.
- [8] Русская историческая библиотека, издаваемая Археографическою комиссиею. Т. 6. Памятники древне-русского канонического права. Ч. 1 Памятники XI–XV в. СПб.: Типография Императорской академии наук, 1880. 316 с.
- [9] Руководственные для православного духовенства указы Святейшего правительствующего синода. 1721–1878 г. М.: типография М.Н. Лаврова. 1879. 503 с.
- [10] *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) М.: Фирма «СПАРК», 1995. 556 с.
- [11] *Георги И.Г.* Описание всех обитающих в Российском государстве народов. Их житейских обрядов, обыкновений, одежд, жилищ, упражнений, забав, вероисповеданий и других достопамятностей. Ч. 3. О народах семейдских, манджурских и восточных сибирских как и о Шаманском законе. СПб.: Издательство Императорской академии наук, 1779. 162 с.
- [12] *Ефименко А.Я.* Исследования народной жизни. Вып. 1 Обычное право. М.: «Русская» типолитография, 1884. 405 с.
- [13] *Пахман С.В.* Обычное гражданское право в России. М.: Издательство Зерцало, 2003. 736 с.

**THE HISTORY OF RUSSIAN STATE AND LAW:
DOMAIN-BRANCH APPROACH****I.V. Minnikes**

Irkutsk Institute (branch) Russian State University of Justice
(RPA Russian Ministry of Justice)
4, Nekrasova st., Irkutsk, Russia, 664011

The article assesses the practical significance of the a chronological approach to the study of the History of Russian state and law, ruling in the educational literature. Noted that this approach makes it difficult to identify patterns of development of state and law, since the information about state and law is closed within a certain historical period and is often incomplete, fragmentary. The author offers several new guidelines that can improve the course of History of Russian state and law. There are the purposeful domain-branch targeted orientation of the information about state and law, the use of comparative legal diachronic method of analysis of historical and legal phenomena and coherent structured presentation of information about the history of Russian state and law. The purposefulness allows to form some main themes, each of which covers the certain state-legal phenomenon (for example, the evolution of sources of law) or certain branch of law (e.g. the history of civil law, the evolution of criminal law, etc.). Every branch of law or phenomenon is investigated by means of comparative legal diachronic method. This allows to focus on a small number of related issues and to study the phenomenon or branch of law, not only in statics but also in dynamics, starting from the time of formation and to its modern state, tracing the main stages of evolution and development trends. The guideline of coherence and structuring of the presentation helps avoiding blanks in the presentation of information that allows to reconstruct a complete picture of the development of the branch of law or legal phenomenon. On the certain example of the evolution of national legislation about form of marriage were demonstrated the capabilities of the author's guidelines. The article in accordance to the guidelines of purposeful comparative historical coherence analysis explores the forms of marriage practiced in Russian state from X to XX century and makes important insights, both of theoretical and practical nature. It is established that in the earliest period two forms of marriage — pagan and Church competed among themselves. Church marriage became exclusively dominant only at the end of the XVI century. However, Church marriage has never been the sole legal form of marriage. Along with it existed pagan rites of «aborigines», schismatic marriages and non-Christian and mixed marriages, and also civil marriage. On the basis of the comparative analysis it was established that the ritual and ceremonial side of marriage were complemented by formal side in the XVIII century. The formal side of the marriage gradually entirely displaces the ritual and in the mid-twentieth century becomes the only proof of the legality of the marital union. The conclusion on the positive impact of the proposed principles of improving the course of the History of Russian state and law made, and that this approach matches the idea of practice-based learning.

Key words: History of domestic state and law; history of Russian state and law; history of law; legal methodology of historical research; history of development of the law; history of Russian family law

REFERENCES

- [1] Minnikes IV. History of Russian State and Law: new approach to teaching. *Harmonization of approaches in research and teaching the law. Zhidkov's readings: the All-Russian scientific conference. Moscow, 27–28 of March, 2015.* Moscow: PFUR; 2015. p. 200–205. (In Russ.).
- [2] Sigalov KE. Periodization grounds in domestic and foreign legal thought. *Harmonization of approaches in research and teaching the law. Zhidkov's readings: the All-Russian scientific conference. Moscow, 27–28 of March, 2015.* Moscow: PFUR; 2015. p. 194–199. (In Russ.).
- [3] Dorskaja AA. The problem of harmonizing the Russian State and Law History periodization in scientific research and teaching. *Harmonization of approaches in research and teaching the law. Zhidkov's readings: the All-Russian scientific conference. Moscow, 27–28 of March, 2015.* Moscow: PFUR; 2015. p. 188–194. (In Russ.).
- [4] Minnikes IV. Stages of development of civil legislation in Russia (X–XX centuries). *Akademical Law Journal.* 2010;2 (40):37–42. (In Russ.).
- [5] Tsvaigert K, Ketts Kh. *Sravnitel'noe chastnoe pravo. V 2 t. T. 1. Osnovy. T. 2. Dogovor. Neosnovatel'noe obogashchenie. Delikt.* Moscow: Izdatel'stvo «Mezhdunarodnye otnosheniya»; 2011. 728 p. (In Russ.).
- [6] Vladimirkii-Budanov MF. *Obzor istorii russkogo prava.* Rostov-on-Don: Izdatel'stvo «Feniks»; 1995. 640 p. (In Russ.).

- [7] Zagorovskii AI. *O razvode po russkomu pravu. Issledovanie brakorazvodnogo prava v Rossii. Ot epokhi drevnikh slavyan do vtoroi poloviny XIX veka*. Moscow: Knizhnyi dom «LIBROKOM»; 2012. 496 p. (In Russ.).
- [8] *Russkaya istoricheskaya biblioteka, izdavaemaya Arkheograficheskoyu kommissieyu*. T. 6. Pamyatniki drevne-russkago kanonicheskago prava. Ch. 1 Pamyatniki XI-XV v. Saint-Petersburg: Tipografiya Imperatorskoi akademii nauk; 1880. 316 p. (In Russ.).
- [9] *Rukovodstvennye dlya pravoslavnogo dukhovenstva ukazy Svyateishego pravitel'stvuyushchego sinoda. 1721–1878 g.* Moscow: tipografiya M.N. Lavrova; 1879. 503 p. (In Russ.).
- [10] Shershenevich GF. *Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava (po izdaniyu 1907 g.)*. Moscow: Firma «SPARK»; 1995. 556 p. (In Russ.).
- [11] Georgi IG. *Opisanie vsekh obitayushchikh v Rossiiskom gosudarstve narodov. Ikh zhiteiskikh obryadov, obyknovenii, odezhd, zhilishch, uprazhnenii, zabav, veroispovedanii i drugikh dostopamyatnostei. Ch. 3. O narodakh semoyadskikh, mandzhurskikh i vostochnykh sibirskikh kak i o Shamanskom zakone*. Saint-Petersburg: Izdatel'stvo Imperatorskoi akademii nauk; 1779. 162 p. (In Russ.).
- [12] Efimenko AYа. *Izsledovaniya narodnoi zhizni. Vyp. 1 Obychnoe pravo*. Moscow: «Russkaya» tipolitografiya; 1884. 405 p. (In Russ.).
- [13] Pakhman SV. *Obychnoe grazhdanskoe pravo v Rossii*. Moscow: Izdatel'stvo Zertsalo; 2003. 736 p. (In Russ.).

СУДЕБНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ СЕРЕДИНЫ XVIII в. КАК ПРЕДПОСЫЛКА СОЗДАНИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Л.Е. Лаптева

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Институт права и национальной безопасности
пр-т Вернадского, 84, Москва, Россия, 119571
Институт государства и права РАН
ул. Знаменка, 10, Москва, Россия, 119019

В статье освещается проблематика, связанная с развитием системы российского правосудия на протяжении срединного сорокалетия XVIII в. В ней показано, что это были не столько годы застоя в развитии судебного ведомства, сколько время, когда осуществлялась подспудная специализация и стабилизация деятельности судов. В рассматриваемый период происходило не только усложнение системы судебно-административных учреждений, но и постепенное утверждение идеи законности в управлении и суде, осознание необходимости знания закона как важного условия занятости в штате любых правительственных учреждений.

Внешне система высших и центральных судебных органов претерпела в рассматриваемый период минимальные изменения, хотя деятельность фискалата и прокуратуры приносила свои плоды. Даже в рамках органов политического сыска формально существовало и порой выполнялось требование соблюдать правила оценки законности обвинений и доказательств, в том числе и способов их получения. А Манифестом 21 февраля 1762 г. был запрещен чрезвычайный процесс по политическим делам.

Судебная деятельность оставалась важной составляющей компетенции коллегий, причем секретарей и судей предписывалось штрафовать за неправый суд. Правда, ввиду недостатка подготовленных кадров уличенные и наказанные судьи от должности не отрешались, а при повторном нарушении закона с них опять взимался штраф в том же размере.

Местная судебно-административная система плохо справлялась со своими задачами, в результате чего ее постоянно реформировали. Все руководство и надзор за местными судами были переданы губернаторам. Исключение составляли церковные и военные суды. Вопрос о подведомственности дел представителей городского населения Главному и городовым магистратам был решен относительно четко еще в петровское время. Именно тогда они перестали подчиняться воеводам. Лишь на протяжении короткого периода (с 1727–1743 гг.) Главный Магистрат и магистраты во всех городах были заменены ратушами с ежегодно сменяющимися бурмистрами.

Ключевые слова: правосудие; законность; процедура; правовая идеология; Сенат; компетенция; стабилизация; местный суд; магистрат; воевода

Когда заходит речь о судебных преобразованиях XVIII в., сразу приходят в голову события времен Петра I или Екатерины II. Между тем середина века, приходящаяся как раз на период между этими двумя великими царствованиями, изобиловала хоть и не такими яркими, но по-своему значимыми изменениями судебной системы. Они были далеко не радикальными, но благодаря им шла постепенная специализация и стабилизация судебно-административных учреждений. Накапливаясь, практика правосудия способствовала осмыслению некоторых идей петровского времени и тем самым создавала предпосылки для восприятия образованной частью общества зачатков правового мышления. Не слу-

чайно именно в середине века российские императрицы неуклонно пытались приобщить дворянских кадетов к юридической деятельности, чем готовили почву для введения юридического образования. В одном из именных указов императрицы Анны Иоанновны говорилось, что «правосудие есть целость и здравие государства, а где оно нет, тамо Божие благословение и милость отъ-емлется»¹. В период правления Петра I и в последующие царствования интуитивно была «нащупана» хорошо теперь известная формула: «Вначале “юрист” — это просто тонкий знаток судопроизводства. Затем — человек, владеющий специальными знаниями (законов, типичных и конфликтных ситуаций, способов их разрешения и т.д.) и специально обученный. Появление профессионального самосознания и разделение труда внутри юридической деятельности — последняя стадия становления юридической профессии» [1. С. 179].

Однако чрезвычайно сложно создать эффективное правосудие в стране, где представления о праве охватывает умы не более чем 1/8 части населения при том, что остальные подданные неграмотны и бесправны, полностью зависят от правящего класса [2. С. 204], в стране, где нет для этого «ни средств, ни подготовленных лиц, ни достаточно культурной среды» [3. С. 262], ни зачатков юридической профессии. К тому же при том сложном финансовом положении, в котором оказалась страна после смерти Петра I, созданные при нем «дорогостоящие и малоэффективные» [4. С. 111] местные учреждения, введенные «без должных целей и смысла» [5. С. 181], не имели шансов выжить. Это осознал сам реформатор, который еще при жизни начал отказываться от преждевременной попытки разделения судебной и административной властей. Сохранение судебных полномочий за центральными и местными правительственными учреждениями, не всегда четкая определенность таких полномочий, множественность судебно-административных инстанций, допустимость произвольной передачи дела из одного судебного места в другое оставляли нерешенной проблему рациональной организации суда. Отсутствовали и общие принципы определения подведомственности дел, поскольку одновременно применялись территориальный, ведомственный и сословный признаки. Поэтому нередко возникали споры о подсудности, которые чаще всего доходили до Сената. В ряде регионов (Остзейские провинции и др.) сохранялась местная система судоустройства и судопроизводства. Вместе с тем преобразования системы судоустройства, задуманные именно в середине XVIII в., в ходе работ Уложенной комиссии 1754 г., готовили почву для тех реформ суда и процесса, которые состоятся уже позже, в эпоху «просвещенного абсолютизма». Утвержденный тогда Сенатом план предполагал, что первая книга Свода законов будет посвящена организации суда и процесса.

Система высшего и центрального суда претерпела в середине века минимальные изменения. В какой-то степени это было обусловлено тем, что при доминировавшем тогда экономическом укладе обособление судебной власти не осознавалось как важная задача. Напротив, восстановление старого суда и его неразрывная связь с управлением казались вполне логичным и даже оправданными экономически [6]. Верховная судебная власть принадлежала царствующей

¹ Именной указ от 11 ноября 1731 г. «О поступании в судах по совести и учиненной присяге при решении дел, несмотря на лица» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (далее — ПСЗРИ-1). Т. VIII. № 5872.

щей особе. В разное время осуществлять эту функцию помогали императрицам создаваемые при них Верховный Тайный Совет (пользовался неограниченной властью в период правления императрицы Екатерины I (1725–1727 гг.) и юного императора Петра II (1727–1730 гг.), Кабинет (совещательный орган в правление Анны Иоанновны, 1730–1740 гг.), Конференция (осуществляла совещательные функции при Елизавете Петровне (1741–1762 гг.). Не входившие в компетенцию Сената и коллегий дела о таких политических преступлениях, как оскорбление Величества и народные возмущения, в 1729 г., после упразднения Преображенского приказа, перешли в компетенцию Верховного Тайного Совета, который по этой категории дел играл роль первой инстанции, в отношении остальных — апелляционной. При Анне Иоанновне, в период между упразднением Совета и учреждением Кабинета и Канцелярии Тайных розыскных дел, соответствующая роль была возвращена Сенату.

В практике Сената изрядное место занимали дела о дворянских имуществах. В 1736 г. по делу Константина Кантемира, который обжаловал императрице неправо, по его мнению, решение Сената о наследстве, был учрежден особый Высший суд, в котором императрица была намерена присутствовать «сама своею персоною». С этого времени проблеме наследственных прав уделялось пристальное внимание. Особо проблемными считались дела о наследовании вдовами недвижимости, а также о конфликтах, связанных с принуждением жены к отказу от данной ей в приданое недвижимости в пользу мужа. Сенат обращался к ним неоднократно [7. С. 334]. Высший суд включал 5 знатнейших сановников и заседал под личным председательством императрицы. Отмечалось несомненное влияние на этот суд Кабинета императрицы, по резолюциям которого предписывалось чинить немедленное исполнение, всего лишь с уведомлением о том Сената и прочих мест. Указы посланные этим судом в Сенат, коллегии и иные присутственные места также должны были исполняться немедленно².

В рамках судебно-административной деятельности накапливался определенный опыт служащих. Губернаторам и воеводам было запрещено назначать и отрешать от должности секретарей в присутственных местах без «надлежащей экзаменации» и сенатского разрешения³. Это требование имело глубокий практический смысл, поскольку секретари всех присутствий, включая коллегии, должны были хорошо знать законодательство и при необходимости указывать должностным лицам на противозаконность предполагаемого решения. Им вменялось в обязанность записывать свое мнение в протокол и сообщать Генерал-прокурору Сената о случаях, когда их возражения не принимались во внимание⁴.

Число подаваемых на Высочайшее имя челобитных неуклонно росло. Поэтому периодически издавались указы, запрещающие подавать такие прошения в обход предусмотренного законом порядка апелляции. Для нарушителей уста-

² Именной указ, данный Кабинету 29 ноября 1736 г. «Об учреждении Высшего Суда для рассмотрения дела Лейб-Гвардии Поручика Князя Константина Кантемира с мачехою его и о порядке сношения сего суда с Кабинетом, Сенатом а прочими Судебными и Правительственными местами» // ПСЗРИ-1. Т. IX. № 7113.

³ Указ Правительствующего Сената от 3 мая 1742 г. «О неопределении и неотрешении Секретарей Губернаторам и Воеводам без указа Сената» // ПСЗРИ-1. Т. XI. № 8550.

⁴ Указ Правительствующего Сената от 7 мая 1740 г. «О должности Обер-Секретарей и Секретарей предостерегать Присутствующих от противных указам решений» // ПСЗРИ-1. Т. XI. № 8098.

навливались суровые наказания. В 1742 г. подача таких прошений стала допускаться лишь раз в неделю, по вторникам, с обязательным указанием не только имени челобитчика, но и чина и имени составителя⁵. При Елизавете Петровне наказание полагалось только челобитчикам, подавшим «ложное и недельное челобитье»⁶. Впрочем, верховная правительница нередко выказывала терпимость к ходатайствам, «предвосхищавшим свой законный срок», т.е. еще не рассмотренных в апелляционном порядке всеми положенными по закону инстанциями. Руководствовалась она тем, что «невозможность получить надлежащее правосудие» могла выясниться раньше того момента, когда «исчерпаны все мытарства долгого странствия по инстанциям» [8. С. 62].

Сенат, несмотря на существенное ограничение его власти по делам управления, сохранял значение высшего судебного места Империи на протяжении всего рассматриваемого периода. С упразднением в 1729 г. Преображенского приказа он даже стал рассматривать по первой инстанции менее важные политические дела. После учреждения Верховного Тайного Совета по делам, осуждающим преступника к физической или политической смерти, Сенату вначале даже запрещалось приводить приговор в исполнение, не представив в Совет краткого резюме. Однако Совет оказался сильно перегружен такого рода делами, поступающими из всех губерний. Поэтому уже в марте 1727 г. было дано разъяснение, ограничившее надзорную функцию Верховного Тайного Совета лишь делами, экзекуция по которым должна была состояться в Санкт-Петербурге⁷, а в конце того же года вся эта работа окончательно закрепила за Сенатом⁸.

Сенат, коллегии и канцелярии в столицах обязаны были ежемесячно подавать в Верховный Тайный Совет, а позднее — в Кабинет⁹ рапорты о решенных и нерешенных делах, с указанием, почему они не решены и сколько дело тянется. Частично надзор за местными судами возлагался на Юстиц-коллегию, хотя прежде всего это было функцией Сената. Поэтому сохранялась обязанность ежемесячного представления таких рапортов из коллегий и канцелярий и в Сенат. При Анне Иоанновне из губернских присутственных мест рапорты представлялись во все профильные коллегии, причем из Сибирской и Астраханской губерний в силу удаленности их разрешалось представлять по третям года. Для облегчения контроля судебно-административным местам предписывалось содержать у себя журналы и настольные книги, где следовало записывать, «в ко-

⁵ Именной указ от 28 мая 1742 «О неподаче Ее Величеству челобитен, мимо учрежденных Присутственных мест, о подписывании писцам в челобитных имен и фамилий своих, с означением судебного места, в которое какая челобитная подана быть должна» // ПСЗРИ-1 Т. XI. № 8558.

⁶ Указ Правительствующего Сената вследствие Именного от 8 августа 1759 г «О представлении просьб на Высочайшее Имя в Кабинет Ее Императорского Величества токмо тем, кои в учрежденных Судебных местах» // ПСЗРИ-1. Т. XV. № 10980.

⁷ Указ Высокого Сената от 10 марта 1727 г. «О подаче экстрактов в Верховный Тайный Совет только о тех преступниках, которые приговорены к смертной казни и политической смерти и должны быть наказаны в Санкт-Петербурге» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 5026.

⁸ Именной Указ от 31 декабря 1727 г. «О предоставлении из Коллегий и Канцелярий в Сенат для ревизии экстрактов о преступниках, приговоренных к смертной казни и политической смерти и о рассмотрении таковых дел в Губерниях Губернаторам» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 5218.

⁹ Именной указ от 11 ноября 1731 г. «О поступании в судах по совести и учиненной присяге при решении дел, не смотря на лица» // ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5872.

торой день какой указ состоялся, или по делу решение учинено, и когда что по оному указу исполнено, или зачем не исполнено»¹⁰.

Жалобы на неправосудие и волокиту рассматривались в Сенате по вторникам. Как низшие, так и высшие судьи за преступления против правосудия должны были штрафоваться «по государственным правам и указам без пощады». Апелляции на Сенат и первые три коллегии (Военную, Морскую и Иностранных дел) допускалось подавать не только на Высочайшее имя, но и в Верховный Тайный Совет. В ноябре 1740 г. при Высочайшем Дворе была учреждена должность особого рекетмейстера, который осуществлял отбор жалоб на коллегии, канцелярии и Сенат о волоките при решении дел. При Елизавете Петровне основным законным поводом обращения к Верховной власти стали именно жалобы на Сенат.

Генерал-фискал и фискалы¹¹ в ранний послепетровский период по-прежнему составляли особенность судебной системы Российской империи. Фискалы, прежде всего, тайно наблюдали за тем, не допускалось ли нарушение закона при сборе казенных податей и отправлении повинностей. Кроме того, они в обязательном порядке должны были находиться при судах всех инстанций, чтобы следить за тем, не учинялся ли где-либо неправый суд. Вплоть до упразднения института фискалов их судебные обязанности, в которые входило наблюдение за законностью действий судов и ходатайство по делам безгласным, не менялись. Под последними понимались преступления против указов; лихоимство судей и расхищение государственной казны; дела, по которым нет обвинителя или истца (например, при убийстве приезжего или смерти без завещания последнего в роду). Система фискалов возглавлялась генерал-фискалом и государственным обер-фискалом с приданной им канцелярией и четырьмя фискалами. Именно туда провинциал-фискалы должны были подавать свои донесения.

Каждый фискал обязан был доносить по своим делам в то присутственное место, при котором состоял, а в самых важных случаях — в Сенат. Однако если Петр I уделял сведениям, полученным от фискалов, большое внимание и угрожал смертной казнью сенаторам, пытавшимся замедлить рассмотрение дел по фискальским доносам [9. С. 118], то уже в 1725 г. Сенатским указом¹² было повелено большинство дел, возбужденных по доносам фискалов до 1721 г., предать забвению. Позднее Сенат распорядился о том, чтобы и Юстиц-коллегия не отсылала к генерал-фискалу нерешенных дел по доносам, поступившим до 1721 г.¹³ Исключение составляли дела о доимках с крестьян, о деньгах, данных из казны, и о штрафных за прописку (т.е. утайку, пропуск при переписи) душ.

¹⁰ Именной указ от 11 ноября 1731 г.

¹¹ Указ именной от 17 марта 1714 г. «О должности фискалов» // ПСЗРИ-1. Т. V. № 2786.

¹² Указ Высокого Сената от 23 июня 1725 г. «О предании забвению дел по доношениям Фискалов и доносителей и о неподаче впредь доносов мимо Фискалов» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 4738.

¹³ Указ Высокого Сената от 27 октября 1725 г. «О неотсылке из Юстиц-Коллегии к Генерал-Фискалу дел нерешенных по доносам» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 4796.

Лишь уже готовые к решению, но не «доправленные» дела передавались в Сенат. Впредь доношения в обход фискалов не допускались. Однако уже в течение 1729–1730 гг. должности фискалов были упразднены. Этому предшествовала затеянная Верховным Тайным Советом проверка полномочий всех провинциал-фискалов и фискалов. Губернаторы обязаны были проконтролировать законность их назначения и доложить о том в Сенат¹⁴.

Тайная канцелярия и Преображенский приказ ведали розыскными тайными делами, делами об оскорблении Величества и народных возмущениях¹⁵. При Петре II Преображенский приказ сначала был переведен в Москву, после чего все гвардейские чины подлежали по первой инстанции суду Юстиц-коллегии или даже губернаторов по месту их отлучки из Санкт-Петербурга. В 1729 г. после удаления от дел начальника Преображенской канцелярии кн. Ромодановского она и вовсе была закрыта. Для рассмотрения судебных дел, относящихся к служащим лейб-гвардии Преображенского и Семеновского полков, была учреждена особая сводная Канцелярия из офицерского состава обоих полков¹⁶.

При Анне Иоанновне Преображенский приказ был фактически восстановлен под названием Канцелярия Тайных розыскных дел, с возвращением в его подсудность прежних дел¹⁷. Во главе канцелярии был поставлен генерал Ушаков. Но даже в работе Канцелярии, которая справедливо приобрела мрачную репутацию, соблюдались известные правила, связанные, в частности, с оценкой законности обвинений. Так, вопреки нескрываемому совместному желанию Анны Иоанновны, А.И. Остермана и Феофана Прокоповича, не удалось довести до казни дело кабинет-секретаря А.В. Макарова, который, правда, скончался после пятилетнего домашнего ареста. Но доносы на него были «состряпаны» столь топорно, что предъявить на их основе серьезные обвинения не сочли возможным [10. С. 298] и просто оставили опального чиновника в подозрении. Меньше повезло кабинет-министру А.П. Волынскому, который позволял себе вольные речи, критиковал открыто слабую политическую сознательность и от-

¹⁴ Именной указ, объявленный из Верховного Тайного совета 27 июня 1729 г. «О высылке в Москву из губерний и провинций всех провинциал-фискалов и фискалов, которые были определены к сим должностям без указа Сената» // ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5431.

¹⁵ См.: Указ Правительствующего Сената от 21 апреля 1724 г. «Об отсылке преступников в оскорблении Величества или в делах к возмущению клонящихся из Сената и из Тайной Канцелярии в Преображенский приказ» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 4494; Именной Указ от 26 мая 1726 г. «О заведывании Тайною Канцелярией Князю Ромодановскому» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 4892.

¹⁶ Именной указ, объявленный из Верховного Тайного совета 20 декабря 1729 г. «Об учреждении для полковых дел Лейб-Гвардии Преображенского и Семеновского полков Особливой Канцелярии» // ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5491.

¹⁷ Именной указ от 24 марта 1731 г. «О передаче дел бывшего Преображенского приказа в ведение Генерала Ушакова»; Указ Правительствующего Сената от 6 апреля 1731 г. «Об учреждении Канцелярии, для дел, переданных по Именному указу 24 марта в ведомство Генерала Ушакова; о именовании оной Канцелярией Тайных розыскных дел и о сношениях оной Канцелярии с Коллегиями» и Высочайшая резолюция на доклад Сената от 15 апреля 1731 г. «Об отдаче взятых из Преображенского Приказа в Юстиц-Коллегию исковых и розыскных решенных дел по прежнему в Преображенской приказ» // ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5727, № 5738, № 5744.

сутствие организации русского шляхетства [11. С. 239]. Окончательное упразднение Канцелярии было произведено Манифестом 21 февраля 1762 г., когда было запрещено употреблять само выражение «слово и дело»¹⁸. Дела Канцелярии были переданы в Сенат, но не для производства, а были опечатаны и положены в архив.

Пониманию особенностей общественного сознания той эпохи способствует осознание того, что наряду с попытками внедрения идей общего блага и роли полиции как «души гражданства» необходимо соблюдать закон, что являлось определенной гарантией безопасности системы. В это же время сохранялась порка как мера наказания (причем она сохраняла актуальность как в XVIII в., так и в последующие времена, вплоть до 1917 г.). Популярность этого жестокого телесного наказания коренилась не только в «особенностях политического и социального порядка, установившегося в России после утверждения в ней самодержавия и крепостничества», где «безграничная власть государя делала всех подданных равными перед ним и... кнутом... Подьячий и барин, крестьянин и князь, сенатор и солдат в качестве наказания получали кнут, плети, батоги». Самое главное (и самое печальное) здесь — «отсутствие в общественном сознании ощущения позора от самого факта публичных побоев и телесных наказаний человека на площади» [12. С. 566]. Конечно, трудно было ждать быстрого формирования правовой идеологии в обществе, где ни правители, ни управляемые не имеют представления о достоинстве личности. Сдвиги воспоследовали лишь в результате сословных реформ Екатерины II, внедривших в общество представление о дворянском достоинстве.

Подтверждение того, что достоинство подданного не входило в число признанных приоритетов судебно-административной деятельности, дает и история Юстиц-коллегии. Судебные функции в том или ином объеме сохраняли за собой почти все коллегии, но в первую очередь, конечно, Юстиц-коллегия. Ее роль как судебно-надзорного органа была ограничена Наказом губернаторам, воеводам и их товарищам 1728 г.¹⁹ С этого времени Юстиц-коллегия должна была представлять в Сенат рассмотренные ею дела о жалобах на губернаторов. И это законодательное решение было принято отнюдь не случайно, а в результате информации, полученной годом раньше. Согласно идущим из губерний сведениям Юстиц-коллегия имела обыкновение годами содержать колодников под стражей, не рассматривая их дел окончательно, а потом рассылать эти невершенные дела, как и самих колодников, по губерниям. Тогда и вышел Сенатский указ «О нерассылке дел и колодников из Юстиц-коллегии прежде надлежащего о них исследования и рассмотрения»²⁰.

¹⁸ ПСЗРИ-1. Т. XIV. № 11455.

¹⁹ ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5333.

²⁰ Указ Высокого Сената от 18 сентября 1727 г. «О нерассылке дел и колодников из Юстиц-Коллегии прежде надлежащего о них исследования и рассмотрения» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 5158

В качестве высшего суда по делам Остзейских провинций в Санкт-Петербурге со времен Петра I существовала Юстиц-коллегия Эстляндских и Лифляндских дел, куда подавались апелляции на решения местных судов этих земель, а также Выборгского магистрата. Эта же коллегия рассматривала случаи о вступлении в брак родственников, разрешаемые на основании шведского права, дела духовные лиц иностранных исповеданий²¹.

Вотчинная коллегия, учрежденная среди прочих коллегий при Петре I, была разделена при Екатерине I на 2 части — Санкт-Петербургскую и Московскую. Сделано это было ввиду распространенности соответствующих профилю коллегии споров, что предопределило попытки правительства содействовать скорейшему разрешению дел, без волокиты и убытков для истцов. Судей этой коллегии предписывалось штрафовать за неправый суд из расчета: «на каждом человеке за четверть земли по гривне». Соответствующие челобитные рассматривал Сенат. Интересно, что уличенные и наказанные судьи от должности не отрешались, а при повторном преступлении с них опять взимался штраф в том же размере²².

Коммерц-коллегия в 1727 г. после упразднения Мануфактур-конторы, поскольку «она без Сенату и... Кабинета никакой важной резолюции учинить не может, того ради и жалованье напрасно получает»²³, стала разбирать наиболее важные дела «фабрикантов». Маловажные были поручены совету фабрикантов, который зимой должен был съезжаться в Москву на один месяц для безвозмездной работы. Если совет затруднялся с решением, он обращался за указанием по возникшему вопросу в Коммерц-коллегию. Вскоре этой коллегии стали подведомственны и тяжбы русских купцов с иноземными в случаях, когда последние выступали ответчиками. В то же время претензии иностранцев к русским купцам следовало подавать в Магистрат²⁴. С 1728 г. право судить все спо-

²¹ Именной указ от 17 сентября 1733 г. «О дозволении Юстиц-Коллегии Лифляндских и Эстляндских дел разрешать случаи о вступающих в брак родственников на основании прежних Шведских постановлений с надлежащую за сие в казну плату» // ПСЗРИ-1. Т. IX. № 6485; Высочайшая резолюция на мемориал Государственной Юстиц-коллегии Лифляндских и Эстляндских дел от 23 февраля 1734 г. «О рассмотрении и решении оной Коллегии духовных дел вне Лифляндии и Эстляндии живущих лиц иностранных исповеданий обще с духовными персонами того исповедания, к которому лица подсудимые принадлежат» // ПСЗРИ-1. Т. IX. № 6548; Указ Правительствующего Сената от 25 июня 1735 г. «О бытии Выборгскому Магистрату в судных делах под апелляцией Юстиц-Коллегии Лифляндских и Эстляндских дел» // ПСЗРИ-1. Т. IX. № 6754.

²² Именной указ, состоявшийся в Верховном Тайном Совете, от 3 июля 1727 г. «О штрафовании Судей Вотчинной Коллегии за неправые их по делам решения, а челобитников за несправедливые на оную Коллегию жалобы» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 5112.

²³ Именной указ, объявленный из Верховного Тайного Совета, от 27 февраля 1727 г. «О взыскании доимочных подушных денег; о назначении Воевод в приписные города, с присвоением им права пользоваться чином Полковника; о поселении полков при городах; об увольнении из полков двух частей служащих в оных дворян в домовые отпуска, и о расположении полков по квартирам в хлебобобовых местах, об уничтожении лишних Присутственных мест и канцелярий, об отмене разных Правителей, и о возложении суда и расправы на Губернаторов и Воевод; об учреждении Доимочной Канцел ярии; о пошлинах с жалования деревень, с производства в гражданские чины и с дипломов» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 5017.

²⁴ Указ Высокого Сената от 26 сентября 1727 г. «О подаче прошений Русским купцам на иностранных в Коммерц-Коллегию, а иностранным на Русских купцов в Магистрат» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 5166.

ры между русскими и иностранными купцами, «во избежание напрасной волокиты и убытков», получает Ратуша, решения которой могли обжаловаться в Коммерц-коллегию²⁵, но, поскольку купцы по-прежнему обращались в коллегию, с 1732 г. разрешение всех таких споров было возвращено именно туда. С 1744 г. эта коллегия получила право непосредственного суда над английскими купцами²⁶. Ей стали подведомственны дела заводчиков рудокопных и мануфактурных дел и держателей железных заводов²⁷, а после соединения с ней Берг-коллегии еще и дела, подведомственные последней. Для каждой категории дел существовала отдельная экспедиция. Мануфактур-коллегия была восстановлена только в 1742 г. ввиду увеличения числа споров. После этого ей стал подведомствен суд над купцами и держателями фабрик по делам принадлежащих им заведений²⁸.

Монетная контора в Москве получила право судить преступления, относящиеся к монетному производству, поскольку в ее ведение из Берг-коллегии вообще были переданы по делам управления письменные дела, а также приказные, мастерские и работные люди, которые при золоте, серебре, меди и лигатуре были²⁹. Ямская канцелярия рассматривала жалобы на несправедливые решения ямской администрации по делам между ямщиками. Ранее такие жалобы приносились губернаторам и воеводам, в чьем ведении теперь оставались только споры ямщиков с разночинцами³⁰. Дворцовая канцелярия производила разбор гражданских споров, а также ведала «татиные, разбойные и убивственные дела», если таковые случались между дворцовыми крестьянами, управителями и служителями. Уголовные и гражданские дела с «посторонними всяких чинов людьми» рассматривались в общих судебных местах, «где по указам надлежит»³¹.

²⁵ Указ Высокого Сената от 22 мая 1728 г. «О разбирательстве судом Русских и иностранных купцов впредь до указа в Ратуше, с предоставлением на решение оной иметь апелляцию в Коммерц-Коллегию» // ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5270.

²⁶ Указ Правительствующего Сената от 14 января 1744 г. «О бытии иностранным купцам, кроме Английских, по судным делам в ведомстве Главного Магистрата, а Английским в ведомости Коммерц-Коллегии» // ПСЗРИ-1. Т. XII. № 8854.

²⁷ Указ Правительствующего Сената от 12 ноября 1731 г. «О ведении заводчиков судом и расправою в Коммерц-Коллегии» // ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5875.

²⁸ Высочайше утвержденный доклад Сената от 7 апреля 1742 г. «О бытии вместо Генерал-Берг-Директориума по прежнему Берг и Мануфактур-Коллегиям, каждой особо» // ПСЗРИ-1. Т. XI. № 8543.

²⁹ Указ Высокого Сената от 1 сентября 1727 г. «Об отсылке розыскных дел из Берг-Коллегии в Монетную контору» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 5147.

³⁰ Указ Высокого Сената от 30 июня 1728 г. «О нетребовании излишнего числа ямских лошадей противу подорожной, о нечинении обид ямщикам, и о разбирательстве судом ямщиков, между собою, в Ямской Канцелярии, а с разночинцами суд и расправу чинить Губернаторам и Воеводам» // ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5299.

³¹ Указ Сенатский от 11 февраля 1725 г. «О ведомстве Дворцовых крестьян судом в Главной Дворцовой Канцелярии по всем делам, кроме уголовных» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 4653; Указ Высокого Сената от 8 июля 1725 г. «О ведомстве Дворцовых крестьян судом по всяким делам, меж собою, в Главной Дворцовой Канцелярии, а с посторонними всяких чинов людьми и по делам уголовным, где по указам надлежит» // ПСЗРИ-1 Т. VII. № 4754.

Губернские судебные учреждения, в отличие от почти не затронутых преобразованиями высших и центральных, в рассматриваемый период претерпели серьезные изменения. Уже Екатерина I произвела ряд изменений в организации местных судов, окончательно отказавшись от намеченной было в петровское время линии на создание обособленной судебной системы. Главная задача этих своеобразных «контрреформ» заключалась в том, чтобы упростить и удешевить правосудие. Почему-то считалось, что это должно повысить его эффективность и ускорить прохождение дел. Результат, естественно, оказался другим: обремененные административными делами губернаторы и воеводы оказались «плохими судьями» [13. С. 465].

Под руководством «плохих судей» местная судебно-административная система не справлялась со своими задачами, в результате чего ее постоянно реформировали. Сначала во все отдаленные провинциальные города вместо особых комиссаров были назначены воеводы. Необходимость этой перемены объяснялась просто: при Петре I в отдаленных городах учредили должности судебных комиссаров, которым были подведомственны лишь незначительные дела с суммой иска до 50 руб. Это создавало большие неудобства для населения. Действительно, поскольку в этих городах, отдаленных на 200 и более верст от провинциального города, нередко случались дела с более высокой суммой иска, а также татьба и разбой, челобитчикам приходилось отправляться в провинциальный город. Это не только вводило их в дополнительные расходы, но и перегружало воевод в провинциальных городах, порождая волокиту. Вновь назначенные воеводы отдаленных городов рассматривали такие дела, которые составляли низшую судебную инстанцию, их решения могли обжаловаться провинциальным воеводам, затем надворным судам и далее в порядке апелляции. В 1727 г. эта судебная инстанция была учреждена и в городах Сибири³². В 1730 г. было предписано менять воевод в городах каждые два года. Причем получить новое назначение на должность воеводы чиновник мог только по прошествии года после освобождения от должности и при условии, что за это время на него не последует жалоб. Предписывалось, чтобы лица, чей двухлетний срок службы истек, являлись в Сенат с росписными и счетными книгами для проверки.

Указанные меры послужили прелюдией к еще более серьезному преобразованию местного суда. Оно было произведено серией актов, которую открывает весьма любопытный документ, относящийся к 1726 г.³³ и лишающий казенного финансирования вспомогательный персонал судебных мест. Этот указ сокращал содержание судей, а приказным людям Юстиц- и Вотчинной коллегий, надворных судов и магистратов предлагал вместо жалованья «довольствоваться

³² Указ Высокого Сената от 21 февраля 1727 г. «О неопределении в дистрикты и города Тобольского округа судебных Комиссаров и о назначении Сибирского Губернатора Президентом Тобольского Надворного суда» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 5015.

³³ Именной указ, объявленный из Верховного Тайного совета Сенату от 2 июня 1726 г. «О предоставлении приказным людям Юстиц и Вотчинной Коллегии, Надворных судов и Магистратов, вместо жалованья, довольствоваться доходами от добровольной дачи челобитчиков» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 4897.

доходами от добровольной дачи челобитчиков». Понимая, к каким последствиям это приведет, авторы указа особо подчеркивали запрет чинить волокиту в судах для увеличения поборов. Следить за этим должны были судьи соответствующих судов.

Вновь мотивируя изменения излишним количеством судебных и административных учреждений, содержание которых обременяет бюджет и удлиняет процедуру окончательного рассмотрения дела, Екатерина I вскоре повелела вовсе упразднить все прежние губернские и провинциальные судебные места³⁴, в том числе надворные суды, и передать их дела губернаторам и воеводам. В марте того же года подтверждается упразднение надворных судов, а также «всех лишних управителей и канцелярий их и конторы, камериров и земских комиссаров», вследствие чего воеводам передается ряд новых обязанностей, например, поручается подушный сбор. Наряду с губернаторами они получают в свое ведение разбирательство судных и розыскных дел «Синодского ведомства крестьян, прикащиков и прочего звания людей, кроме духовных»³⁵. Законодатель объясняет свое решение соображениями блага для населения: «умножение во всем государстве правителей и канцелярий не токмо служит ко отягощению штата, но и к великой тягости народной, ибо вместо того, что прежде сего ко одному судье приходило, и о делах своих просить имели, ныне разве к десяти или и больше, а все оные имеют свои особливые канцелярии и канцелярских служителей, и особливый свой суд, и каждой по своим делам бедный народ волочит»³⁶. Все дела и штат Надворного суда Санкт-Петербурга передавались в Юстиц-коллегию. Прочим надворным судам из Юстиц-коллегии последовали указы, в соответствии с которыми решенные и нерешенные дела следовало описать и передать по принадлежности провинциальным или городским воеводам, челобитные на неправое решение — к губернаторам. Тем самым обособление судебной власти было остановлено окончательно.

Апелляционный порядок оставался прежним: жалобы на неправосудные решения воевод подавались к губернаторам, далее — в Юстиц-коллегию, чтобы «вместо многих и разных канцелярий и судей знали токмо одну канцелярию, а на лишних бы судей... в даче жалованья... убытку не было»³⁷. Жалобы на оби-

³⁴ Именной указ, объявленный из Верховного Тайного совета от 24 февраля 1727 г. «О взыскании доимочных подушных денег; о назначении Воевод в приписные города, с присвоением им права пользоваться чином Полковника; о поселении полков при городах; об увольнении из полков двух частей служащих в оных дворян в домовые отпуска, и о расположении полков по квартирам в хлебородных местах, об уничтожении лишних Присутственных мест и Канцелярий, об отмене разных Правителей и о возложении суда и расправы на Губернаторов и Воевод; об учреждении Доимочной Канцелярии; о пошлинах с жалования деревень, с производства в гражданские чины и с дипломов» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 5017.

³⁵ Именной указ, объявленный из Верховного Тайного совета Военной Коллегии, от 15 марта 1727 г. «О невысылке в Военную Коллегию сборных подушных денег, остающихся в полках за расходами» // ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5033.

³⁶ Там же.

³⁷ Именной указ, объявленный из Верховного Тайного совета Сенату, от 24 февраля 1727 г. // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 5017.

ды, учиненные воеводами в делах управления, также подавались губернаторам, а произвол последних обжаловался в Сенат³⁸. В 1762 г. для скорейшего решения многочисленных апелляционных дел соответствующие органы были укреплены. В Сенате создается особый Апелляционный департамент, а в Судном приказе, Юстиц- и Вотчинной коллегиях — по 3 апелляционных департамента, которые распределяли между собой губернии Российской империи³⁹.

В 1728 г. был издан Наказ губернаторам и воеводам и их товарищам⁴⁰, который подробно определил в том числе и их судебную компетенцию. Все руководство и надзор за местными судами в губерниях были переданы губернаторам. В канцелярии губернатора и при каждой судебной инстанции должен был выделяться отдельный стол, ведающий судными и расправными делами. Посланным в уезд по челобитным делам наказывалось «поступать порядочно и без разорения» и «брать тех, до кого дело есть, а вместо их правых в домах, в городах и в уездах и на торжках не брать и не держать». Жалобы на всех воевод следовало подавать губернатору и лишь при большой удаленности губернатора от места, где производился суд решение городского воеводы можно было обжаловать у провинциального воеводы. Эти же лица вершили уголовный суд по «татинным, разбойным и убивственным» делам, в том числе в отношении дворцовых крестьян, их управителей и слуг, а также между лицами торгового сословия. Вынесенный воеводой приговор, предполагающий смертную казнь или политическую смерть, требовал утверждения губернатора.

Только в Санкт-Петербургском уезде приговоры и решения воевод и созданной впоследствии Воеводской Канцелярии обжаловались прямо в Юстиц-коллегию. Какое-то время после упразднения надворных судов судебные и розыскные дела по городу Санкт-Петербургу разрешались Юстиц-коллегией по первой инстанции. Поэтому создание Воеводской канцелярии оправдывалось еще и необходимостью устранить перегрузку коллегии. Особый апелляционный порядок подтвердили в Резолюции кабинет-министров Анны Иоанновны на доклад Сената⁴¹. 20 июля 1737 г. Воеводской канцелярии была дана Инструкция об отправлении дел по юстиции⁴². Согласно этому документу канцелярия расследовала и рассматривала судные и розыскные дела «людей всякого звания», включая приезжих купцов. Исключение составляли только дела, подведомст-

³⁸ Именной указ, объявленный из Верховного Тайного совета 15 марта 1727 г. // ПСЗРИ-1. Т. VII. №5033.

³⁹ Именной указ, объявленный Сенату Генерал-прокурором Глебовым 29 января 1762 г. «Об учреждении при Сенате для скорейшего решения дел особого Апелляционного Департамента, а в Юстиц и Вотчинной коллегиях и в Судном Приказе, в каждом месте по три Департамента» // ПСЗРИ-1. Т. XV. № 11422.

⁴⁰ ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5333.

⁴¹ Резолюция кабинет-министров на доклад Сената от 23 октября 1735 г. «Об учреждении в Санкт-Петербурге Воеводской Канцелярии под ведением Юстиц-Коллегии, для решения судных и розыскных дел» // ПСЗРИ-1. Т. IX. № 6827.

⁴² Инструкция Санкт-Петербургской Воеводской Канцелярии «Об отправлении дел по Юстиции. Сообщение Сената в Кабинет» от 20 июля 1737 г. // ПСЗРИ-1. Т. X. № 7333.

венные Канцелярии Тайных розыскных дел. По розыскным делам Ингерманландской губернии, для скорейшего их разрешения, была учреждена особая Контора, в составе советника и двух ассессоров, решения которой обжаловались в Юстиц-коллегию⁴³. Установленный в 1736 г. порядок предусматривал, что лица, взятые по розыскным делам в Юстиц-коллегию, должны были отправляться для пыток в Воеводскую канцелярию, которая и осуществляла розыск при участии одного из членов коллегии. Затем дело представлялось в Юстиц-коллегию⁴⁴. В 1738 г. Воеводская канцелярия была переименована в Санкт-Петербургскую губернскую канцелярию⁴⁵. Она не имела права окончательно выносить приговоры по тяжким уголовным преступлениям, но соответствующие представления вносились ею для апробации уже прямо в Сенат⁴⁶.

Как и следовало ожидать, воссоединение судебной власти с административной привело к перегрузке соответствующих судебно-административных мест. Уже в апреле 1727 г. судьям предписали заседать два раза в день, чтобы как можно скорее разрешить дела находящихся под стражей людей⁴⁷. Особо очевидной стала эта перегрузка в Московской губернской канцелярии в 1730 г., поскольку пребывание в то время в Москве императрицы и двора привело к скоплению людей и соответствующему увеличению количества поданных в канцелярию исков. Там скопилось 21388 нерешенных дел [14. С. 220].

В итоге все судебные дела были выведены из ведения губернской канцелярии и переданы учрежденным тогда же Судному и Сыскному приказам, исполнявшим соответственно функции гражданского и уголовного суда. Судный приказ производил суд в делах гражданских над «людьми всякого чину», находившимися в Москве, кроме людей купеческого сословия, оставшихся в ведении Московской губернской канцелярии, а позднее переданных в подведомственность ратуши. Губернская канцелярия стала играть по таким делам лишь роль апелляционной инстанции⁴⁸. Чуть раньше, чтобы разгрузить Судный приказ, дела заводчиков Московской губернии были переданы в Коммерц-

⁴³ Указ Правительствующего Сената от 22 августа 1735 г. «Об учреждении в Санкт-Петербурге особой конторы под апелляцию Юстиц Коллегии, для скорого решения розыскных дел» // ПСЗРИ-1. Т. IX. № 6794.

⁴⁴ Указ Правительствующего Сената от 21 мая 1736 г. «Об отсылке из Юстиц-Коллегии, по розыскным делам, колодников для пыток в Санкт-Петербургскую Воеводскую Канцелярию; о производстве розысков оную канцелярию обще с Членом Коллегии и о предоставлении потом дела в Юстиц-Коллегию» // ПСЗРИ-1. Т. IX. № 9670.

⁴⁵ Именной указ Сенату от 12 мая 1738 г. «Об именовании Санкт-Петербургской Воеводской Канцелярии Губернскую Канцелярию» // ПСЗРИ-1. Т. X. № 7579.

⁴⁶ Указ Правительствующего Сената от 15 ноября 1738 г. «О представлении от Санкт-Петербургской Губернской Канцелярии сентенций о колодниках, не в Юстиц-Коллегию, а прямо в Сенат» // ПСЗРИ-1. Т. X. № 7688.

⁴⁷ Указ Сенатский вследствие Именного, объявленного Сенату Кабинет-Секретарем Макаровым «О заседании Судьям два раза в день для скорейшего решения дел, содержащихся под стражей людей» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 5059.

⁴⁸ Указ Правительствующего Сената от 17 марта 1732 г. «О подсудности московского купечества» // ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5992.

коллегию⁴⁹. Сыскной приказ ведал дела уголовные, татинные, разбойные и убийственные. Для скорейшего разрешения дел содержащихся в тюрьме колодников судьям Сыскного приказа предписывалось собираться дважды в день: с 7 утра до 12 дня и с 3 до 9 вечера⁵⁰. Апелляции на решения обоих приказов подавались в Юстиц-коллегию. Это преобразование не приобрело универсального характера, и основу местной судебной системы вплоть до эпохи Екатерины II по-прежнему составляли губернские и воеводские канцелярии.

Во времена Елизаветы Петровны губернские и воеводские канцелярии лишились права суда над однодворцами и половниками⁵¹, которое перешло к особым городским и сельским управителям по всем делам, кроме тяжких уголовных преступлений. Канцелярии обязаны были посылать донесения о произведенных ими следствиях только после утверждения их губернатором⁵². В начале елизаветинской эпохи для борьбы с ворами и разбойниками в губерниях создавались армейские полковые команды, преемниками которых стали в 1756 г. главные сыщики, облеченные в губерниях и провинциях соответствующими полномочиями и состоявшие под ведением Правительствующего Сената⁵³. Все эти полумеры не вели и не могли привести к улучшению судопроизводства. Местное дворянство жаловалось на него в наказах Уложенной комиссии 1767 г. Причем авторов наказов меньше всего интересовало создание сильной судебной системы. Речь скорее шла о желании рекрутировать судей из состава местного дворянства, которые относились бы к администрации лишь формально, на деле разделяя местные интересы [15. С. 71].

Вопрос о подведомственности дел представителей городского населения был решен относительно четко еще в петровское время. Именно тогда города и городские магистраты перестали подчиняться воеводам [16. С. 66]. При Екатерине I Главный Магистрат ведал и судом над крепостными людьми, находящимися в услужении у купцов, приняв соответствующие дела из ведомства надворных судов⁵⁴. В 1726 г. была закрыта Московская Контора Главного Магистрата, дела которой были переданы в Московский магистрат⁵⁵. При Петре II уп-

⁴⁹ Указ Сенатский от 12 ноября 1731 г. «О ведении заводчиков судом и расправою в Коммерц-Коллегии» // ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5875.

⁵⁰ Указ Правительствующего Сената от 23 мая 1733 г. «О скорейшем вершении в Сыском Приказе дел, по которым колодники содержатся в тюрьмах» // ПСЗРИ-1. Т. IX. № 6410.

⁵¹ Т.е. над имеющимися у однодворцев крестьянами и людьми. См.: Указ Правительствующего Сената от 26 марта 1758 г. «О ведении однодворчатых половников в сборах и во всем, кроме татебных, разбойных и убийственных дел, определенным к однодворцам управителям» // ПСЗРИ-1. Т. XV. № 10813.

⁵² Указ Правительствующего Сената от 17 ноября 1749 г. «О непосылании Воеводским и Губернским Канцеляриями в Сенат произведенных ими следствий без утверждения Губернаторов» // ПСЗРИ-1. Т. XIII. № 9685.

⁵³ Указ Сенатский от 19 ноября 1756 г. «Об определении главных сыщиков для сыску и искоренения воров и разбойников и беглых людей» // ПСЗРИ-1, т. XIV. № 10650.

⁵⁴ Указ Правительствующего Сената от 13 декабря 1725 г. «О подсудности находящихся у купцов в услужении купеческих и крепостных людей в Главном Магистрате» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 4812.

⁵⁵ Указ Правительствующего Сената от 15 июля 1726 г. «Об упразднении в Москве Конторы Главного Магистрата» // ПСЗРИ-1. VII. № 4933.

раздняется и Главный магистрат, а дела его передаются в Санкт-Петербургскую Ратушу. В штат ее были дополнительно введены избираемые на один год бургомистр и два бурмистра. В том же году магистраты подчиняют губернаторам «для лучшего посадских охранения»⁵⁶. Это решение подтвердил Наказ губернаторам, воеводам и их товарищам, согласно которому к губернатору поступали жалобы на волокиту и неправосудные решения городских судов. Но почти одновременно с Наказом магистраты во всех городах были заменены ратушами с ежегодно сменяющимися бурмистрами. Дела из магистратов передавались в Сенат и Коммерц-коллегию. В порядке привилегии город мог восстановить магистрат, что и произошло в 1734 г. в Оренбурге, которому было дозволено учредить магистрат с правом суда не только людей купеческого сословия, но и всех городских обывателей⁵⁷. В 1743 г. Главный Магистрат и городские магистраты были восстановлены на прежних основаниях и даже получили независимость от губернаторов⁵⁸, оставаясь в ведении Сената.

В 1726 г. Сенат, согласившись с мнением Главного Магистрата, для упрощения производства и уменьшения судебных издержек допустил словесный порядок производства в делах, «подлежащих до купечества, по прежнему купеческому обыкновению», в Таможенных судах⁵⁹. Это были дела по искам без письменных обязательств и крепостей «между купецкими людьми, как по партикулярным письмам и вексям и по записным купеческим книгам и счетам, так и в бесписьменных торговых их делах, и в покладах и ссудах». По таким делам Таможенный суд мог рассматривать споры купеческих людей и с людьми других чинов. В 1727 г.⁶⁰ появился Устав суда Таможенного по словесным прошениям, а не челобитным. Он конкретизировал перечень дел, по которым

⁵⁶ Указ Высокого Сената от 13 декабря 1725 г. «О сношениях Магистрата с Губернаторами и Воеводами промемориями». ПСЗРИ-1. Т. VII. № 4811; Указ Высокого Сената от 24 февраля 1727 г. «О взыскании доимочных подушных денег; о назначении Воевод в приписные города, с присвоением им права пользоваться чином Полковника; о поселении полков при городах; об увольнении из полков двух частей служащих в оных дворян в домовые отпуска, и о расположении полков по квартирам в хлебородных местах; об уничтожении лишних Присутственных мест и Канцелярий, об отмене разных Правителей, и о возложении суда и расправы на Губернаторов и Воевод, об учреждении Доимочной Канцелярии; о пошлинах с жалования деревень, с производства в гражданские чины и с дипломов» // Т. VII. № 5017; Указ Высокого Сената от 15 марта 1727 г. «О поручении подушного сбора Воеводам с отставными Штаб-офицерами, о подчинении их Губернаторам, о принесении жалоб на Губернаторов в Сенат, о поселении полков при городах, об уменьшении штатов и о разбирательстве Губернаторам и Воеводам в судных и розыскных делах Синодского ведомства крестьян прикащиков и прочего звания людей, кроме духовных» // Т. VII. № 5033.

⁵⁷ Привилегия г. Оренбургу от 7 июня 1734 г. П.3,4 // ПСЗРИ-1. Т. X. № 6584.

⁵⁸ Высочайше утвержденный доклад Сената от 21 мая 1743 г. «О бытии в С. Петербурге Главному Магистрату, а городах Магистратам на прежнем основании» // ПСЗРИ-1. Т. XI. № 8734.

⁵⁹ Сенатский указ от 1 февраля 1726 г. «О разбирательстве купцов меж себя по всем делам, подлежащим до купечества, по прежнему купеческому обыкновению, Таможенным судом» // ПСЗРИ-1. Т. VII. № 4828

⁶⁰ Поскольку у составителей ПСЗ не было точных сведений о времени введения Устава, он был опубликован в качестве приложения к Указу Сенатскому от 26 августа 1727 г., вследствие Именного, состоявшегося в Верховном Тайном Совете // ПСЗРИ-1. Т. VIII. № 5145.

допускается словесный порядок суда. В особенности это касалось дел о неустойках по договорам купли-продажи, подряда, нарушений обманом договоров займа, поклажи, найма личного и найма имущества, личных обид и пр. Кроме того, Устав определял правила поведения в этом суде, «чтоб к суду просители приходили учтиво, также и судящие с ними поступали не грубо». Основными доказательствами, используемыми в Таможенном суде, были «неоспорные» письма, общая ссылка и присяга. Решение записывалось в судебную книгу. Устав содержал также инструкции суду о том, как именно выяснять истину по разным категориям споров. Прилагались даже образец составления судебной книги и форма присяги. Словесные суды в местах, где они были учреждены, оставались на прежнем основании, получив позднее даже такие дополнительные полномочия, как рассмотрение вексельных споров и конфликтов, возникающих между купцами на ярмарках. Такие суды действовали под контролем магистратов и ратуш и включали, как правило, двух членов, избираемых от купеческого сословия и ежегодно сменяемых⁶¹.

Очевидно, что российские судебно-административные учреждения в рассматриваемый период отличались заметной пестротой, множественностью инстанций и были неудобны для прибегающих к их услугам частных лиц. И все же выстроенная тогда система институтов впитала и даже претворяла в жизнь главное — провозглашенную Петром I идею законности судебно-административной деятельности. Это способствовало воспитанию новой породы государственных служащих, готовых действовать в рамках закона во имя общего блага, а в дальнейшем воспринять идеи екатерининского просвещенного абсолютизма о ценности достоинства личности, гражданского общества, необходимости сочетать частный интерес с интересами социальной группы и государства [17. С. 178]. Возрастающая в течение века законодательная активность престола, требование знания законов, соблюдения установленных процедур в ходе расследования, рассмотрения и обжалования дел, готовили почву для создания в России правовых основ деятельности органов государственного управления, юридической профессии и зачатков правовой идеологии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Розин В.М.* Развитие права в России как условие становления гражданского общества и эффективной власти. М.: Московский психолого-социальный институт, 2005. 352 с.
- [2] *Berman H.J.* Justice in the U.S.S.R. An Interpretation of Soviet Law. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, 1976. 450 p.
- [3] *Уланов В.Я.* Преобразование управления при Петре Великом // Три века. Россия от Смуты до нашего времени. Исторический сборник под ред. В.В. Каллаша. В 6 т. Т. 3. XVIII век. Первая половина. М.: ГИС-Патриот, 1992. С. 242–267.

⁶¹ Указ Сенатский от 1 июля 1740 г. «О решении вексельных дел по силе Вексельного Устава, словесным судом» // ПСЗРИ-1. Т. XI. № 8156; Устав Таможенный от 1 декабря 1755 г. // ПСЗРИ-1, т. XIV, № 10486.

- [4] *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1983. 352 с.
- [5] *Омельченко О.А.* Власть и закон в России XVIII в. Исследования и очерки. М.: МГИУ, 2004. 604 с.
- [6] *Ефремова Н.Н.* Становление и развитие судебного права в России в XVIII — начале XX в. (историко-правовое исследование). М.: РУДН, 2007. 267 с.
- [7] *The Cambridge History of Russia. Vol. 2. Imperial Russia 1689–1917.* Edited by Dominic Lieven. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 765 p.
- [8] История Правительствующего Сената за 200 лет. В 5 т. Т. 2. СПб.: Сенатская типография, 1911. 806 с.
- [9] *Серов Д.О.* Судебная реформа Петра I. Историко-правовое исследование. М.: Зерцало-М, 2009. 487 с.
- [10] *Павленко Н.И.* Птенцы гнезда петрова. М.: Мысль, 1984. 332 с.
- [11] *Покровский М.Н.* Русская история. В 3 т. Т. 2. СПб.: Полигон, 2002. 383 с.
- [12] *Анисимов Е.В.* Дыба и кнут. Политический сыск и русское общество в XVIII веке. М.: Новое литературное обозрение, 1999. 719 с.
- [13] *Готье Ю.* История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т. 1. М.: Императорское общество истории и древностей российских при Московском университете, 1913. 472 с.
- [14] *Трощина К.* История судебных учреждений в России. СПб.: Типография Э. Веймара, 1851. 384 с.
- [15] *Уортман Р.С.* Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России. М.: Новое литературное обозрение, 2004. 516 с.
- [16] *Потанова Л.И.* История органов и учреждений юстиции в России. Калуга: Полиграф-Информ, 2011. 207 с.
- [17] *Raeff M.* The Well Ordered Police State. Social and Institutional Change Through Law in the Germanies and Russia. 1600–1800. New Haven and London: Yale University Press, 1983. 284 p.

JUDICIARY TRANSFORMATIONS IN THE RUSSIAN EMPIRE OF THE MID XVIII CENTURY, AS PRECONDITION OF THE PUBLIC INSTITUTIONS LEGAL BASE ESTABLISHMENT

L.Y. Lapteva

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation
Institute of Law and National Security
84, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119571
The Institute of State and Law of The Russian Academy of Sciences
10, Znamenka st., Moscow, Russia, 119019

The article deals with some problems of the Russian justice system development over the middle forty years of the XVIII century. It highlights that those were not only the years of stagnation in the development of the judiciary, but also the time of the latent specialization and stabilization of judicial system. It was during the period considered when increasing complexity of the system of judicial and administrative institutions was in progress hand by hand with the gradual assertion of the idea of the legality in management and judgment. There appears awareness of the need for knowledge of the law as an important employment condition in staff of any government institutions.

At the first glance, the system of the supreme and central court underwent the minimum changes during the period considered, although fiskalat and prosecutors activities were relatively fruitful. Strange as it may seem, but even within bodies of political investigation the requirement to follow rules of assessment of legality of accusations and proofs including methods of their obtaining existed formally and sometimes was followed. The extraordinary procedure for political trials was in the end forbidden to use by the Manifesto February 21, 1762.

Judicial activities remained an important component of boards competence, and secretaries and judges were to be fined, according to law, for unjust trial. However, in view of a lack of the trained personnel the caught and punished judges were not released from a position, and in case of returning to crime the penalty in the same size was again levied from them.

The local judicial administrative system badly coped with its' tasks, therefore it was constantly reformed. All the guidance and supervision of the local courts were transferred to the governors. The exceptions were the church and the military courts. The question of the jurisdiction under the urban population transfer to magistrates was resolved rather accurately in the time of Peter. Then they ceased to submit to voivodes. Only throughout the short period (from 1727 to 1743) the Main Magistrate and magistrates in all cities were replaced with town halls with annually replaced bailiffs.

Key words: justice; law; procedure; legal ideology; the Senate; competence; stabilization; local court; magistrate; Governor

REFERENCES

- [1] Rozin VM *Razvitie prava v Rossii kak uslovie stanovleniya grazhdanskogo obshchestva i effektivnoi vlasti*. Moscow: Moskovskii psikhologo-sotsial'nyi institute; 2005. 352 p. (In Russ.).
- [2] Berman HJ. *Justice in the U.S.S.R. An Interpretation of Soviet Law*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press; 1976. 450 p. (In English). doi: 10.4159/harvard.9780674188297.
- [3] Ulanov VY. *Preobrazovanie upravleniya pri Petre Velikom*. Kallash VV. editor. *Tri veka. Rossiya ot Smuty do nashego vremeni. Istoricheskii sbornik. V 6 t. T. 3. XVIII vek. Pervaya polovina. Reprintnoe izdanie*. Moscow: GIS-Patriot; 1992. P. 242–267. (In Russ.).
- [4] Eroshkin NP. *Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdenii dorevolutsionnoi Rossii*. Moscow: Vysshaya shkola; 1983. 352 p. (In Russ.).
- [5] Omel'chenko OA. *Vlast' i zakon v Rossii XVIII v. Issledovaniya i ocherki*. Moscow: MGIU; 2004. 604 p. (In Russ.).
- [6] Efremova NN. *Stanovlenie i razvitie sudebnogo prava v Rossii v XVIII- nachale XX v. (istoriko-pravovoe issledovanie)*. Moscow: RUDN; 2007. 267 p. (In Russ.).
- [7] *The Cambridge History of Russia. Vol. 2. Imperial Russia 1689–1917*. Lieven D, editor. Cambridge: Cambridge University Press; 2006. 765 p. (In English). doi:10.1017/CHOL9780521815291.
- [8] *Istoriya Pravitel'stvyushchego Senata za 200 let. V 5 t. T. 2*. Saint Petersburg: Cenatskaya tipografiya; 1911. 806 p. (In Russ.).
- [9] Serov DO. *Sudebnaya reforma Petra I. Istoriko-pravovoe issledovanie*. Moscow: Zertsalo-M.; 2009. 487 p. (In Russ.).
- [10] Pavlenko NI. *Ptentsy gnezda petrova*. Moscow: Mysl'; 1984. 332 p.
- [11] Pokrovskii MN. *Russkaya istoriya. V 3 t. T. 2*. Saint Petersburg: Poligon; 2002. 383 p. (In Russ.).
- [12] Anisimov EV. *Dyba i knut. Politicheskii sysk i russkoe obshchestvo v XVIII veke*. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie; 1999. 719 p. (In Russ.).
- [13] Got'e Yu. *Istoriya oblastnogo upravleniya v Rossii ot Petra I do Ekateriny II. T. 1*. Moscow: Imperatorskoe obshchestvo istorii i drevnostei rossiiskikh pri Moskovskom universitete; 1913. 472 p. (In Russ.).

- [14] Trotsina K. *Istoriya sudebnykh uchrezhdenii v Rossii*. Saint Petersburg: Tipografiya E. Veimara; 1851. 384 p. (In Russ.).
- [15] Wortman RS. *Vlastiteli i sudii. Razvitie pravovogo soznaniya v imperatorskoi Rossii*. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie; 2004. 516 p. (In Russ.).
- [16] Potapova LI. *Istoriya organov i uchrezhdenii yustitsii v Rossii*. Kaluga: Poligraf-Inform; 2011. 207 p. (In Russ.).
- [17] Raeff M. *The Well Ordered Police State. Social and Institutional Change Through Law in the Germanies and Russia. 1600–1800*. New Haven and London: Yale University Press; 1983. 284 p. (In English).

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

СВОБОДА СЛОВА, ПОНИМАЕМАЯ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И НЕКОТОРЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ

А.Х. Абашидзе, И.А. Черных

Российский университет дружбы народов
Юридический институт
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В 2006 г. австралийским гражданином Дж. Ассанжем был создан сайт WikiLeaks, на котором на регулярной основе стали размещаться засекреченные материалы различных государств мира. Позднее со стороны Великобритании и Швеции были возбуждены уголовные преследования в отношении Дж. Ассанжа по неподтвержденным данным в сексуальных домогательствах в отношении двух гражданок Швеции. 19 июня 2012 г. Дж. Ассанж обратился к Республике Эквадор с просьбой о предоставлении политического убежища в своем посольстве в Лондоне. 16 августа 2012 г. Республика Эквадор предоставила ему убежище. В сентябре 2014 г. адвокаты Дж. Ассанжа обратились за защитой его прав в Рабочую группу ООН по произвольным задержаниям.

Авторы статьи на примере дела Дж. Ассанжа проясняют не только истинные причины уголовного преследования основателя сайта WikiLeaks, но и определяют статус международных правозащитных механизмов ООН. В статье раскрывается юридическая процедура рассмотрения индивидуальных жалоб в Рабочей группе ООН по произвольным задержаниям и юридический статус мнений, выносимых ею.

Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям относится к числу специальных процедур, созданных Советом ООН по правам человека, и имеет право рассматривать жалобы отдельных лиц, подвергшихся лишению свободы в связи с произвольным задержанием. Процедура расследования индивидуальных жалоб состоит из четырех этапов: передачи вопроса на рассмотрение Рабочей группы; предоставления правительству возможности опровергнуть утверждения; предоставления источнику возможности прокомментировать ответ правительства и мнение Рабочей группы. Вынесенное мнение является квазисудебным актом, однако Швеция и Великобритания решили оспорить данную точку зрения, указав на непрофессиональный состав судей Рабочей группы и юридически необязательный характер мнений. Авторы статьи не только объясняют сложившуюся международно-правовую и политическую ситуацию с Дж. Ассанжем, но и указывают на основные причины произвольного задержания людей; рассматривают и анализируют специальную международно-правовую терминологию для обозначения лишения свободы и категории признания лишения свободы произвольным.

Методологическую основу данного исследования составляют общенаучные методы познания, такие как анализ, дедукция и индукция, а также специально-юридические методы: сравнительно-правовой и формально-юридический. Статья представляет собой обоснованное юридическое заключение по вышеуказанным аспектам.

Ключевые слова: Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям; Джулиан Ассанж; произвольное задержание; права человека; экстрадиция; домашний арест; справедливое судебное разбирательство; Мнение Рабочей группы; WikiLeaks; Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт о гражданских и политических правах

Основатель сайта WikiLeaks Джулиан Ассанж сегодня известен во всем мире. При этом основное внимание средств массовой информации и общественности в целом обращается на те материалы, которые публикуются на данном сайте, и в особенности на те из них, которые были засекречены и скрывались соответствующими государствами от широкой общественности. Благодаря средствам массовой информации общественность знает и то, что Дж. Ассанж в последнее время не покидает здание посольства Эквадора в Лондоне, являющегося его убежищем от преследования со стороны ряда государств.

Однако значительное внимание к публикуемым сайтом фактам способствует и тому, что на второй план отошли некоторые аспекты, которые связаны с преследованием Дж. Ассанжа: вне внимания широкой общественности остаются истинная причина преследования Дж. Ассанжа и позиция правозащитных механизмов ООН по этому вопросу. Именно прояснение этих аспектов является целью настоящей публикации. Начнем анализ с изложения сути дела.

Гражданин Австралии Джулиан Ассанж, журналист по профессии, увлекался различными направлениями IT-технологий, в том числе разработкой программ по компьютерной безопасности, а также хакерством с целью дальнейшего широкого распространения полученной информации, в связи с чем в 1994 г. был привлечен к административной ответственности в виде штрафа за взлом центрального терминала канадской международной телекоммуникационной компании “Nortel Networks”.

Однако наибольшую известность Дж. Ассанж получил за опубликование засекреченных материалов на основанном им в 2006 г. сайте “WikiLeaks”, сервер которого размещен в Швеции. Были опубликованы, в частности, секретные документы о военных операциях в Ираке, Афганистане и Сирии, включая видеозаписи расстрела натовскими силами мирных жителей, секретные документы Пентагона, информация о прослушивании Агентством национальной безопасности США встреч Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна и канцлера Германии Ангелы Меркель и др.

Информаторы Дж. Ассанжа защищены путем дублирования информации одновременно на всех серверах сайта до размещения на странице WikiLeaks, что не дает возможности отследить ее источник.

В августе 2010 г. шведская прокуратура начала расследование в отношении Дж. Ассанжа, однако по другому основанию: за сексуальные домогательства в отношении двух женщин — гражданок Швеции. Впоследствии было возбуждено уголовное дело. По данным СМИ, жертвы не давали согласия на совершение полового акта. Сам Дж. Ассанж опроверг предъявленные обвинения, заявив, что половые акты совершались по обоюдному согласию, и указал на то, что обвинения связаны с ранее размещенными на сайте WikiLeaks материалами. В ноябре 2010 г. властями Швеции был выдан орден на арест Дж. Ассанжа. Данное решение властей Швеции было обжаловано в судебном порядке, и за это время Дж. Ассанж покинул Швецию и переехал в Великобританию.

Интерпол выдал международный ордер на арест, распространив уведомление об этом среди государств-участников по так называемому «красному циркуляру»: Дж. Ассанж был объявлен в международный розыск.

7 декабря 2010 г. на основании европейского ордера на арест, выданного по просьбе шведской прокуратуры, Дж. Ассанжа задержали в Лондоне, однако через неделю он был освобожден под залог и помещен под домашний арест на 550 дней. 24 февраля 2011 г. судом Лондона было принято решение о его экстрадиции в Швецию. Дважды в 2011 г. подавались апелляции в Верховный суд Великобритании о пересмотре решения об экстрадиции, однако это не принесло результаты. 19 июня 2012 г. Дж. Ассанж обратился к Республике Эквадор с просьбой предоставить ему политическое убежище в своем посольстве в Лондоне. 16 августа 2012 г. Республика Эквадор предоставила ему такое убежище в здании своего посольства в Лондоне.

При предоставлении убежища властями Эквадора учитывался ряд обстоятельств, но главным образом то, что правительство Швеции не гарантировало невыдачу Дж. Ассанжа третьим государствам, прежде всего США, где ему угрожали пытки и другие виды жестокого и негуманного обращения. Данное опасение подтверждалось, в частности, присвоением Дж. Ассанжу властями США статуса «врага государства». Дело осложнялось еще и тем, что к этому моменту уже был приговорен к заключению на 35 лет один из информаторов WikiLeaks — рядовой армии США Брэдли Мэннинг, который передал WikiLeaks секретную информацию, в том числе об атаке американского вертолета «Апач» в Ираке в 2007 г., в ходе которой погибли мирные жители, а также досье на заключенных тюрьмы США в Гуантанамо.

С августа 2012 г. Дж. Ассанж находится в здании посольства Эквадора в Лондоне, которое является объектом круглосуточного наблюдения со стороны британских спецслужб.

В 2014 г. власти Швеции повторно запросили выдачу европейского ордера на арест Дж. Ассанжа для обеспечения его присутствия на допросе по уголовному делу, возбужденному против него. 16 июля 2014 г. Стокгольмский суд удовлетворил запрос на выдачу европейского ордера на арест для допроса Дж. Ассанжа. Адвокаты Дж. Ассанжа подали апелляцию, однако Верховный суд Швеции оставил решение Стокгольмского суда в силе.

Следует подчеркнуть, что Дж. Ассанж не был официально обвинен ни в одном преступлении по уголовному законодательству Швеции, так как из-за отсутствия результатов допроса рассмотрение дела до сих пор находится на досудебной стадии. Предложения со стороны посольства Эквадора о допросе шведскими следственными органами Дж. Ассанжа в здании посольства Эквадора в Лондоне не принимались властями Швеции с 2010 г. вплоть до 14 ноября 2016 г., когда Дж. Ассанж получил возможность дать свои показания представителям прокуратуры Швеции по поводу обвинений в изнасиловании 2010 г. Детали о полученной в ходе допроса информации обнародованы не будут, пока следствие продолжается.

Однако даже если дело закроют, его безопасность и физическая неприкосновенность, а также осуществление права на свободу передвижения не будут гарантированы.

В связи с истечением срока давности в августе 2015 г. три из четырех оснований по обвинениям, предъявленным Дж. Ассанжу, были отозваны. Срок давности по последнему обвинению истекает в 2020 г.

Дж. Ассанж раньше часто выходил на балкон посольства Эквадора в Лондоне и общался с прессой. В последнее время он не появляется на балконе, опасаясь покушения: в начале октября 2016 г. во время видеоконференции он заявил о том, что Хиллари Клинтон, будучи Госсекретарем США, дала указание на его уничтожение с помощью «дрона».

В сентябре 2014 г. адвокаты Дж. Ассанжа обратились с жалобой в Рабочую группу ООН по произвольным задержаниям, созданную в 1991 г. в рамках Комиссии ООН по правам человека (КПЧ, которая была преобразована в Совет ООН по правам человека (СПЧ) в 2006 г.) [1].

Рабочая группа по произвольным задержаниям относится к числу специальных процедур, созданных СПЧ. Специальные процедуры могут касаться стран с похожей практикой нарушения конкретных прав (например, независимости судей), либо особенно серьезных форм нарушения прав человека (например пытки). При помощи этих процедур производится анализ «темы» или «ситуации».

Основной предпосылкой для создания Рабочей группы по произвольным задержаниям было то, что практика произвольных задержаний (будь то административное или судебное) получила широкое распространение, на что КПЧ стала обращать внимание и принимать специальные резолюции по данной проблеме с 1985 г. В декабре 1988 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме¹. По поручению Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (ныне — Консультативный комитет СПЧ) в 1990 г. член данной Подкомиссии представил доклад о практике административного задержания². По итогам этого доклада КПЧ приняла резолюцию 1991/42 от 5 марта 1991 г. и на ее основе создала Рабочую группу по произвольным задержаниям с целью гарантировать защиту права на жизнь и физическую неприкосновенность. Ее мандат был уточнен и расширен на основе резолюции КПЧ 1997/50. Совет ООН по правам человека признал мандат Рабочей группы и каждые три года продлевает его.

Следует подчеркнуть, что современное международное право квалифицирует в качестве нарушения прав человека произвольное задержание. Практика показывает основные причины произвольного задержания людей:

– по причине того, что человек осуществил одно из своих основополагающих прав, гарантированных международными договорами, например, право на свободу мнений и их выражения;

¹ Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment // UN General Assembly Resolution, A/RES/43/173, 9 December 1988.

² ECOSOC, Sub-Commission on Prevention of Discrimination & Prot. of Minorities, The Administration of Justice and the Human Rights of Persons Subjected to Any Form of Detention or Imprisonment: Report on the Practice of Administrative Detention, Addition 1// U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/29/Add.1 (Aug. 27, 1990) (submitted by Louis Joinet) (hereinafter U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/29/Add.1).

– по причине того, что, не имея возможности воспользоваться основополагающими гарантиями права на справедливое судебное разбирательство, человек подвергся заточению без ордера на арест и без предъявления обвинений или суда независимого судебного органа, или же без получения доступа к адвокату; иногда задержанных содержат без связи с внешним миром в течение длительного времени (т.е. *incommunicado*);

– по причине того, что людей продолжают содержать под стражей, хотя срок назначенной меры пресечения или наказания уже истек;

– по причине растущей и тревожной практики административного задержания, особенно лиц, ищущих убежища.

Рабочая группа наделена следующим мандатом:

– расследовать случаи произвольного задержания или иные случаи задержания, не согласующегося с соответствующими международными нормами, изложенными во Всеобщей декларации прав человека или в других международно-правовых документах по этому вопросу, признанных соответствующими государствами, если по таким делам не было принято окончательного решения национальными судами в соответствии с внутренним законодательством;

– запрашивать и получать информацию от правительств и межправительственных и неправительственных организаций, а также информацию от заинтересованных лиц, их семей или их представителей;

– представлять Совету ООН по правам человека всеобъемлющий доклад на его ежегодной сессии.

Рабочая группа по произвольным задержаниям является единственной среди спецпроцедур СПЧ, мандат которой по аналогии с договорными органами ООН по правам человека предусматривает рассмотрение индивидуальных жалоб отдельных лиц. Это означает, что ее действия основываются на праве отдельных лиц во всем мире обращаться с петициями.

В соответствии со своим мандатом Рабочая группа должна учитывать необходимость осмотрительного, объективного и независимого выполнения своих функций. Исходя из этого Рабочая группа приняла правило, согласно которому при рассмотрении дела, затрагивающего страну, гражданином которой является один из членов Рабочей группы, этот член не принимает участия в обсуждениях.

Рабочая группа состоит из пяти независимых экспертов, назначаемых после консультаций Председателем СПЧ с учетом действующего в ООН принципа справедливого географического распределения.

В резолюции 1991/42 КПЧ, на основании которой была создана Рабочая группа, не содержалось определения термина «задержание». В результате этого появились разные толкования данного термина, что удалось исправить благодаря принятию резолюции 1997/50 Комиссии.

Международно-правовой основой запрета произвольного задержания выступают международные договоры о правах человека, которые защищают право на личную свободу, из чего следует, что никто не может быть произвольно лишен свободы. Это значит, что лишение свободы может быть правомерным, как, например, лишение свободы осужденных или лиц, обвиняемых в совершении

тяжких правонарушений. Могут существовать и другие формы лишения свободы, к которым прибегают административные органы, например, для изоляции психически больных лиц. Кроме того, право на личную свободу может подлежать ограничениям в периоды чрезвычайного положения в соответствии со ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. В последнем случае аресты зачастую санкционируются не судебными, а иными властными органами.

Необходимо подчеркнуть, что в международных договорах о правах человека не всегда используется одна и та же терминология для обозначения лишения свободы: в них может идти речь об «аресте» (arrest), «взятии под стражу» (apprehension), «задержании» (detention), «заключении» (incarceration), «помещении в тюрьму» (imprisonment), «заточении» (custody), «изоляции» (remand, insulation) и т.д. По этой причине КПЧ в своей резолюции 1997/50 высказалась за использование термина «лишение свободы», который исключает любые различия в толкованиях между различными терминами.

Эта терминология была избрана, поскольку возложенная на Рабочую группу задача связана с защитой отдельных лиц от произвольного лишения свободы во всех формах, и мандат Рабочей группы распространяется как на случаи лишения свободы до, во время и после суда (срок тюремного заключения, назначенный по обвинительному приговору), так и на случаи лишения свободы без какого-либо судебного разбирательства (административное задержание). Рабочая группа также причислила к формам задержания меры домашнего ареста и трудового воспитания, когда они сопровождаются серьезными ограничениями свободы передвижения.

Международные договоры о правах человека не содержат исчерпывающего ответа на вопрос о том, с какого момента задержание является или становится произвольным. В ст. 9 Всеобщей декларации прав человека лишь предусматривается, что «никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию». Статья 9 (1) Международного пакта о гражданских и политических правах едва ли является более ясной: «Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом».

При определении мандата Рабочей группы КПЧ исходила из прагматического критерия: хотя она не дала определения термина «произвольное», она считает произвольным такое лишение свободы, которое по той или иной причине противоречит соответствующим международным положениям, содержащимся во Всеобщей декларации прав человека или в соответствующих международных договорах, ратифицированных государствами (резолюция 1991/42 с уточнениями, внесенными резолюцией 1997/50).

В соответствии с резолюцией 1997/50 считается, что лишение свободы не является произвольным, если оно произведено по окончательному решению национальной судебной инстанции и а) соответствует внутреннему законодатель-

ству; и б) согласуется с соответствующими международными нормами, изложенными во Всеобщей декларации прав человека и действующих международных договорах, участниками которых являются соответствующие государства.

С тем, чтобы выполнять свои задачи на основе достаточно четких принципов, Рабочая группа приняла критерии, применимые к рассмотрению переданных ей случаев, опираясь на вышеупомянутые положения Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, а также Свод принципов защиты всех лиц, подвергающихся задержанию или заключению в какой бы то ни было форме 1988 г. Таким образом, по мнению Рабочей группы, лишение свободы является произвольным, если дело подпадает под одну из следующих категорий:

– лишение свободы явно не имеет под собой какой-либо правовой основы (например, содержание под стражей сверх назначенного по приговору срока наказания или вопреки применимому закону об амнистии) (категория I);

– лишение свободы обусловлено осуществлением прав или свобод, гарантированных статьями 7, 13, 14, 18, 19, 20 и 21 Всеобщей декларации прав человека, и в той мере, в какой этой касается государств-участников, статьями 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (категория II);

– полное или частичное несоблюдение международных норм в отношении права на справедливое судебное разбирательство, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и соответствующих международно-правовых документах, принятых соответствующими государствами, является столь серьезным, что оно придает лишению свободы произвольный характер (категория III):

– длительное административное задержание без возможности административного или судебного обжалования лиц, ищущих убежища, иммигрантов или мигрантов (категория IV);

– лишение свободы, составляющее нарушение международного права, в связи с дискриминацией на основе происхождения, национальной, этнической или социальной основы; языка; религии; материального положения; политических или иных убеждений; пола; сексуальной ориентации; или инвалидности или иного статуса, и которая направлена или может привести к игнорированию равенства прав человека (категория V).

С тем чтобы определить, носят ли случаи лишения свободы, относящиеся к первым трем категориям, произвольный или непроизвольный характер, Рабочая группа наряду с общими принципами Всеобщей декларации учитывает ряд критериев, взятых из Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, а в отношении государств — участников Международного пакта о гражданских и политических правах — также и критерии, предусмотренные, в частности, статьями 9 и 14 этого Пакта.

Рабочая группа часто получает сообщения с просьбой объявить какой-либо эпизод лишения свободы «несправедливым» или вынести суждение о ценности доказательств, представленных на суде. Эти вопросы лежат вне компетенции Рабочей группы. В задачу Рабочей группы не входит оценка фактов и доказа-

тельств по какому-либо конкретному делу или замещение национальных апелляционных инстанций. Кроме того, в задачу Рабочей группы не входит рассмотрение жалоб в отношении задержания и последующего исчезновения отдельных лиц, пыток или бесчеловечных условий содержания под стражей. В случае таких нарушений прав человека Рабочая группа передает данный вопрос по принадлежности (например, Специальному докладчику по вопросу о пытках или Рабочей группе по насильственным или недобровольным исчезновениям).

Процедура расследования индивидуальных жалоб состоит из следующих четырех этапов.

Этап 1: Передача вопроса на рассмотрение Рабочей группы.

Механизмом задействования Рабочей группы, как правило, служит направление ей сообщений от непосредственно затронутых индивидов, их семей или их представителей либо от неправительственных организаций по защите прав человека, хотя она может также получать сообщения от правительственных и межправительственных организаций. Рабочая группа подготовила типовой вопросник для упрощения задачи подающих сообщения сторон, известных как «источники». Этот вопросник не является обязательным. Передача дел в Рабочую группу без его использования не влечет за собой объявления сообщения недопустимым. Точно так же Рабочая группа не требует исчерпания внутренних средств правовой защиты для объявления сообщения допустимым.

С 1993 г. КПЧ разрешила Рабочей группе принимать дела к рассмотрению по своей собственной инициативе, когда ей становится известно о достаточно обоснованных утверждениях о произвольном лишении свободы.

Этап 2: Предоставление правительству возможности опровергнуть утверждения.

Рабочая группа придает большое значение фактору состязательности в своей процедуре. Поэтому сообщение препровождается соответствующему правительству по дипломатическим каналам с предложением представить Рабочей группе в течение 90 дней замечания и соображения по поводу соответствующих утверждений как в отношении фактов и применимого законодательства, так и в отношении хода и результатов расследований, которые могли в этой связи предписываться. Если правительство нуждается в отсрочке, то оно обязано известить Рабочую группу о причинах такой просьбы, в результате которой ему может быть предоставлен дополнительный срок продолжительностью не более двух месяцев для представления своего ответа.

Рабочая группа, круг ведения которой требует от нее выполнять свои функции осмотрительно, не сообщает имя источника правительству, которому она препровождает существо сообщения.

Этап 3: Предоставление источнику возможности прокомментировать ответ правительства.

Направленный правительством ответ в Рабочую группу препровождается источнику для любых окончательных замечаний.

Если же правительство не препроводило свой ответ в вышеупомянутый 90-дневный срок или в установленный срок с допустимым продлением, Рабочая

группа может занять позицию по данному делу на базе всей имеющейся в ее распоряжении информации.

Этап 4: Мнение Рабочей группы.

На своей 53-й сессии в 1997 г. КПЧ просила Рабочую группу использовать термин «мнение», а не «решение».

В свете информации, собранной в рамках этой состязательной процедуры, Рабочая группа принимает одну из следующих мер в закрытом заседании:

– если лицо по какой бы то ни было причине было освобождено после передачи дела на рассмотрение Рабочей группы, дело сдается в архив; однако Рабочая группа оставляет за собой право с учетом обстоятельств данного конкретного случая выразить мнение по поводу того, было ли лишение свободы произвольным, вне зависимости от освобождения соответствующего лица;

– если Рабочая группа считает, что данный случай не является случаем произвольного лишения свободы, то она выражает соответствующее мнение на этот счет;

– если Рабочая группа считает, что от правительства или источника необходима более подробная информация, она может оставить дело на рассмотрении до получения такой информации;

– если Рабочая группа считает, что она не в состоянии получить достаточную информацию по данному делу, то она может сдать дело в архив временно или окончательно;

– если Рабочая группа постановляет, что произвольный характер лишения свободы является установленным, то она выражает соответствующее мнение на этот счет и выносит рекомендации в адрес правительства.

Мнение направляется правительству вместе с рекомендациями. Через три недели после этого уведомления мнение также препровождается источнику для информации.

Мнения публикуются в приложении к докладу, который Рабочая группа представляет Совету по правам человека на каждой из ее ежегодных сессий.

Рабочая группа может также формулировать «заключения» по вопросам общего характера, затрагивающим какую-либо принципиальную позицию, с тем, чтобы разработать последовательный комплекс прецедентов и в профилактических целях оказать помощь государствам в деле пресечения практики произвольного лишения свободы. Рабочая группа уже приняла такие различные «заклучения», а именно по вопросам домашнего ареста и лишения свободы для целей трудового перевоспитания; посредством этих «заклучений» она определяет критерии, на основании которых лишение свободы, связанное с такими ситуациями, может стать произвольным.

Рабочая группа разработала процедуру «срочных мер» для случаев, когда имеются достаточно обоснованные утверждения о том, что данное лицо произвольно лишено свободы и что дальнейшее его лишение свободы может создавать серьезную угрозу для его здоровья или даже жизни.

Процедура срочных мер может также задействоваться и в других обстоятельствах, когда Рабочая группа считает, что существуют конкретные обстоя-

тельства, которые оправдывают обращение с подобным призывом. В таких случаях срочные призывы направляются по наиболее быстрым каналам связи министру иностранных дел соответствующего государства с просьбой к его правительству принять необходимые меры к обеспечению уважения права на жизнь и физическую и психическую неприкосновенность задержанного. Направляя подобные сообщения, Рабочая группа подчеркивает, что срочные призывы носят сугубо гуманитарный характер и никоим образом не предрешают окончательного мнения Рабочей группы о том, является ли лишение свободы произвольным или нет.

Посещения стран дают возможность Рабочей группе путем прямого диалога с соответствующим правительством и представителями гражданского общества лучше уяснить ситуацию в соответствующей стране, а также подоплеку случаев произвольного лишения свободы. Организуемые во время таких посещений обсуждения с работниками судов, пенитенциарных учреждений и другими соответствующими должностными лицами, а также самими задержанными позволяют членам Рабочей группы расширить свои познания о состоянии и эволюции национального законодательства с точки зрения международных норм защиты прав человека с учетом социальных, политических и исторических особенностей страны. Такие поездки позволяют наладить сотрудничество между посещаемой страной и Рабочей группой. Они организуются по приглашению соответствующего правительства. Именно по этой причине СПЧ призывает правительства приглашать Рабочую группу в свои соответствующие страны, с тем, чтобы позволить ей еще более эффективно выполнять свой мандат.

В соответствии с этими принципами Рабочая группа регулярно проводит посещения стран.

В принципе Рабочая группа не посещает страны, в отношении которых уже было принято решение о назначении специального докладчика (или аналогичного механизма), если только соответствующий специальный докладчик не просит о таком посещении или не поддерживает идею о его проведении.

Ежегодно Рабочая группа представляет СПЧ доклад о своей деятельности. В нем Рабочая группа высказывает свои соображения по поводу различных институтов, пробелов в законодательстве, политики, судебной практики, которая, на ее взгляд, является причиной произвольного лишения свободы. В своих выводах Рабочая группа высказывала критические замечания, касающиеся злоупотребления чрезвычайным положением, уголовным законодательством, не содержащим достаточно четкого определения уголовных правонарушений, чрезмерного использования особых трибуналов, в частности военных трибуналов, отсутствия независимых судебных ассоциаций или адвокатур, нарушений права на свободу мнений и их выражения и т.д. В соответствии со своими методами деятельности Рабочая группа формулирует конкретные рекомендации для СПЧ.

В сложившейся ситуации Дж. Ассанж выбрал Рабочую группу ООН по произвольным задержаниям для защиты своих прав.

Рабочая группа по произвольным задержаниям рассматривала дело Дж. Ассанжа в составе четырех членов, поскольку один из них являлся граждани-

ном Австралии и, следовательно, не мог участвовать в рассмотрении дела. В итоге Рабочая группа в феврале 2016 г. приняла Мнение (№ 54/2015) в составе трех членов, поскольку один из членов посчитал, что рассматриваемое дело не подпадает под компетенцию Рабочей группы. В Мнении Рабочая группа установила, что задержание Дж. Ассанжа, начиная с 7 декабря 2010 г., включая нахождение под домашним арестом и содержание в посольстве Эквадора в Лондоне, является произвольным. Рабочая группа квалифицировала, что данное задержание нарушает ст. 9 и ст. 10 Всеобщей декларации прав человека и ст. 7, 9 (1), 9 (3), 9 (4), 10 и 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и подпадает под категорию III, как это определено в Методах работы Рабочей группы.

Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям обратилась к властям Швеции и Великобритании с тем, чтобы обеспечить Дж. Ассанжу безопасность и физическую неприкосновенность и облегчить осуществление его права на свободу передвижения. Она также предписала, что задержание должно быть прекращено и что Дж. Ассанжу должно быть предоставлено право на получение компенсации за причиненный ущерб.

Какова была реакция властей Великобритании на это Мнение Рабочей группы?

После обращения Рабочей группы ООН по произвольным задержаниям власти Великобритании официально запросили Рабочую группу пересмотреть вынесенное Мнение (№ 54/2015), объявив его «глубокого ошибочным и неточным». Государственный министр иностранных дел Великобритании Хьюго Свайр заявил: «Мы хотим обеспечить Рабочую группу достоверными фактами. А просьба о пересмотре Мнения устанавливает данные факты отчетливо. Дж. Ассанж никогда не задерживался произвольно, и добровольно избежал законного задержания, выбрав взамен нахождение в посольстве Эквадора. При этом Великобритания имеет законные основания экстрадировать его в Швецию» [2]. Кроме того власти Великобритании утверждают, что Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям не является судебным органом, члены Рабочей группы не являются профессиональными судьями и ее мнения не обязательны к исполнению, в то время как права человека Дж. Ассанжа на протяжении всего расследования были и будут защищены по его возвращении в Швецию, так как Великобритания юридически обязана выдать его.

Также власти Великобритании отметили, что решение об экстрадиции Дж. Ассанжа было принято судом магистратов, в то время как он обратился в Высокий суд и в дальнейшем в Высший суд Великобритании, проиграв дело и в первом, и во втором случае. Кроме того, длительность судебного процесса в количестве 18 месяцев не означает, что судебное разбирательство было несправедливым или чрезмерным, учитывая, что Дж. Ассанж на тот момент был выпущен под залог, не являясь задержанным [3].

Власти Швеции также выразили свое несогласие с Мнением Рабочей группы, уверяя при этом голословно, что риск в принудительной передаче Дж. Ас-

санжа в США, в случае его экстрадиции в Швецию, отсутствует, так как это противоречит международным обязательствам в области прав человека [4].

Экс-министр иностранных дел Великобритании Филип Хэммонд назвал Мнение Рабочей группы «смешным, отметив, что Дж. Ассанж таким образом скрывается от правосудия». Юридический консультант Дж. Ассанжа придерживается другого мнения: просьба властей Великобритании пересмотреть Мнение подрывает мандат Рабочей группы. Он также напоминает, что позиция Рабочей группы была известна Великобритании до опубликования Мнения, и она могла на стадии рассмотрения дела устранить все фактические ошибки. Отсутствие объективных оснований для пересмотра Мнения, по мнению консультанта, стало попыткой со стороны Великобритании и Швеции публичного подрыва авторитетного мнения Рабочей группы.

Мнения Рабочей группы ООН по произвольным задержаниям, исходя из имеющихся признаков, являются своего рода квазисудебными актами, на что обращают внимание исследователи. Во-первых, данные признаки вытекают из самого характера разбирательства дел в Рабочей группе. «Разбирательство дела происходит в рамках состязательного процесса с участием профессионального состава из пяти независимых экспертов — ведущих специалистов в области прав человек, а вынесенное мнение отличается своей юридической мотивированностью, основанной на нормах международного права, наличием правоприменительных выводов с прямым указанием на нарушения прав человека в отношении конкретного лица или их отсутствие, направленностью на восстановление нарушенных прав, а также комплементарностью Рабочей группы по отношению к иным судебным и квазисудебным органам» [5].

К иным характерным чертам Рабочей группы стоит отнести отсутствие требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты для возможности обращения и право инициировать расследование по собственной инициативе. Мнения Рабочей группы следует рассматривать как акты, на которые требуется адекватное реагирование со стороны государства, при этом оспорить мандат Рабочей группы нельзя. Существует возможность лишь заявить процессуальные, фактические возражения относительно отдельных аспектов рассмотренного дела.

При этом государства, в отношении которых выносится мнение, должны сотрудничать с Рабочей группой и предпринимать действия по исправлению ситуации с конкретным лицом, произвольно лишённого свободы, в противном случае, так как мнения Рабочей группы приравниваются по силе к решениям Европейского суда по правам человека и Комитета по правам человека, отсутствие возможности реализовать содержащиеся в мнениях Рабочей группы выводы в рамках внутригосударственного производства полностью обесмысливает мнение существование такого органа [5].

Таким образом, заявления властей Великобритании и Швеции в отношении смехотворности Мнения Рабочей группы по произвольным задержаниям, касающиеся дела Дж. Ассанжа, необоснованно, и произвольно задержанному Дж. Ассанжу должна быть обеспечена безопасность и физическая неприкосновен-

ность, облегчено осуществление его права на свободу передвижения, задержание должно быть прекращено и должно быть предоставлено право на получение компенсации за причиненный ущерб. Однако, как показывает сложившееся ситуация, для властей Великобритании и Швеции, которые активно позиционируют себя в ООН поборниками прав и свобод человека, мнения этих же правозащитных механизмов ООН ничего не значат, если эти мнения касаются их лично.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Абашидзе А.Х.* Рабочая группа по произвольным задержаниям Совета по правам человека ООН // *Международное право*. 2008. № 2. С. 88-99.
- [2] *Addley E.* UK seeks review of UN Julian Assange 'arbitrary detention' finding // *The Guardian*. 2016 March 24. [дата обращения: 01.10.2016]. Доступ по ссылке: <https://www.theguardian.com/media/2016/mar/24/uk-seeks-review-un-julian-assange-arbitrary-detention>
- [3] Gov.uk [Internet]. News story: UK submits response to UN Working Group on Assange case [дата обращения: 01.10.2016]. Доступ по ссылке: <https://www.gov.uk/government/news/uk-submits-response-to-un-working-group-on-assange-case--2>
- [4] *Addley E, Elgot J. and Bowcott O.* Julian Assange accuses UK minister of insulting UN after detention finding // *The Guardian*. 2016 Feb 5. [дата обращения: 01.10.2016]. Доступ по ссылке: <https://www.theguardian.com/media/2016/feb/05/julian-assange-accuses-philip-hammond-insulting-united-nations>.
- [5] *Вайпан Г.В.* Исполнять нельзя игнорировать: о юридическом значении Мнений Рабочей группы ООН по произвольным задержаниям для российского правопорядка // *Международное правосудие*. 2015. № 3. С. 93–107.

LIBERTY OF DISCUSSION IS BEING REALIZED BY UNITED NATIONS AND SOME MEMBER STATES

A.H. Abashidze, I.A. Chernykh

Peoples' Friendship University of Russia
Law Institute

6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In 2006 Australian citizen J. Assange founded the WikiLeaks site, where regularly were being placed different states' secret materials. Later Great Britain and Sweden initiated criminal proceedings against J. Assange on the unconfirmed sexual harassment concerning two female Sweden citizens. On the 19th June 2012, J. Assange requested Republic of Ecuador to provide him political asylum in his London embassy. On the 16th August 2012 Ecuadorian embassy granted him political asylum. In September 2014 J. Assange's lawyers went through Working Group on Arbitrary Detention of the United Nations Human Rights Council to protect his human rights.

The authors explain not only actual reasons of the WikiLeaks founder criminal proceedings but determine UN remedy for human rights infringements on the base of J. Assange Case. The article enlightens the legal procedure of individual complaint deliberation in Working Group on Arbitrary Detention of the United Nations Human Rights Council and legal status of its opinions.

Working Group on Arbitrary Detention of the United Nations Human Rights Council refers to the special procedures, created by United Nations Human Rights Council, and entitled to handle an

individual claims of the persons being arbitrary detained. Procedure of the individual complaints investigation includes four stages: submission of communications to the Working Group, providing the government of the opportunity to rebut allegations, providing a source of opportunities to comment the response of the government and making a Working Group's opinion.

Issued opinion is a quasi-judicial act, however, Sweden and Great Britain decided to dispute it, pointing out not-professional bench of the WGAG and not legally binding force of its opinions. Authors of the article not only explain the current international legal and political situation with J. Assange, but highlight main reasons of arbitrary detention, consider and analyze specific international legal terminology for a designation of detention and categories of liberty deprivation as arbitrary.

Methodological basis of the research includes general scientific means of perception such as analysis, deduction and induction, and also special juridical means: rather-legal and technical methods. The article presents a reasoned legal opinion on the above-mentioned objects.

Key words: Working Group on Arbitrary Detention of the United Nations Human Rights Council; Julian Assange, arbitrary detention; human rights; extradition; house imprisonment; fair trial; WGAD's opinion; WikiLeaks; Universal Declaration of Human Rights; International Covenant on Civil and Political Rights

REFERENCES

- [1] Abashidze AKh. The Working Group on Arbitrary Detention of the UN's Human Rights Council. *International law*. 2008;(2):88–99. (In Russ.).
- [2] Addley E. UK seeks review of UN Julian Assange 'arbitrary detention' finding // *The Guardian*. 2016 March 24. [updated 2016 Aug 11; cited 10 Oct 2016]. Available from: <https://www.theguardian.com/media/2016/mar/24/uk-seeks-review-un-julian-assange-arbitrary-detention> (In English).
- [3] Gov.uk [Internet]. News story: UK submits response to UN Working Group on Assange case [cited 10 Oct 2016]. Available from: <https://www.gov.uk/government/news/uk-submits-response-to-un-working-group-on-assange-case--2> (In English).
- [4] Addley E, Elgot J, Bowcott O. Julian Assange accuses UK minister of insulting UN after detention finding. *The Guardian*. 2016 Feb 5. [updated 2016 Aug 11; cited 10 Oct 2016]. Available from: <https://www.theguardian.com/media/2016/feb/05/julian-assange-accuses-philip-hammond-insulting-united-nations> (In English).
- [5] Vaypan GV. To Comply or not to Comply? On the Legal Status of Opinions of the United Nations Working Group on Arbitrary Detention within the Russian Legal Order. *Mezhdunarodnoe pravosudie*. 2015; (3): 93-107. (In Russ.).

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ*

Е.В. Киселева

Российский университет дружбы народов
Юридический институт
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Единство всех перемещений населения, охватываемых понятием миграции как предмета международно-правового регулирования, в плане рисков и потенциала для государств, обществ и частных лиц объективно подвигает государства к комплексному взгляду на этот феномен. Межгосударственное сотрудничество по вопросам миграции развивается в договорных и внедоговорных формах, и во всех случаях сохраняется некоторая непоследовательность подходов. Сотрудничество государств в форме заключения международных договоров на данный момент не имеет результатом единого договора по миграции. Между тем потребность в таковом следует из содержания юридически необязательных документов, в частности, Генеральной Ассамблеи ООН. Пока имеются только условно группируемые блоки по важнейшим аспектам миграции, т.е. договоры, сложившиеся в рамках иных отраслей международного публичного права (права прав человека, борьбы с преступностью и др.), но применимые к ситуациям миграции. Исключение составляет сложившееся самостоятельно право беженцев, но оно охватывает лишь одну проблему миграции из многих. Внедоговорное (условно — организационное) сотрудничество государств также лишено единого звена, уполномоченного государствами на комплексный подход к миграции с целью выработки обязательств в этой сфере и контроля за их исполнением. Существует множество международных межправительственных организаций, затрагивающих миграционную проблематику в качестве элемента своей компетенции. Дублирование их деятельности отслеживается через механизмы координации. Потребности же государств в сотрудничестве дополнительно удовлетворяются через юридически необязательные «процессы», «форумы», «инициативы», действующие на региональном и универсальном уровне. Авторский взгляд на причину сложившейся ситуации заключается в том, что эффективным и прозрачным может быть только сотрудничество, основанное на действительном согласовании воли государств. В настоящее же время, вопреки всем призывам к созданию достоверной многоохватной фактологической базы, обсуждение миграционной тематики на универсальном уровне опирается на систематически искажаемые данные. Представляется, что последние планы по разработке к 2018 г. глобальных рамочных договоров по проблемам миграции и беженцев не способны кардинально изменить положение.

Ключевые слова: международное право; миграция; международно-правовое регулирование миграции; сотрудничество между государствами; формы сотрудничества между государствами; договорное сотрудничество между государствами; организационное сотрудничество между государствами; право беженцев; права человека; защита прав человека; развитие; Саммит по проблеме перемещений больших групп беженцев и мигрантов

* Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ 16-03-50188.

Введение в проблему

Формы межгосударственного сотрудничества многообразны. Начиная с первой отечественной монографии по этому вопросу [1], можно говорить о таких, как создание международных договоров двустороннего и многостороннего характера, учреждение международных организаций и осуществление непосредственных контактов между заинтересованными сторонами. Каждая из этих форм сотрудничества имеет свои особенности и неодинаковое значение для упорядочения общественных отношений в конкретных областях. За прошедшие полвека появилось множество промежуточных форм межгосударственного сотрудничества, их сочетания, однако с определенной долей обобщения можно воспользоваться этой схемой и сегодня, в частности, применительно к сфере миграции.

Формулировка темы настоящей статьи отражает концептуальный взгляд автора на современное международно-правовое регулирование миграции: сотрудничество рассматривается именно в сфере миграции в целом, а не по отдельным вопросам миграции, которое также, безусловно, имеет место.

Миграция — явление сложное и многогранное, «норма жизни в условиях мировой глобализации», как охарактеризовал ее в своем докладе Генеральный секретарь ООН¹. Она включает в себя такие разные аспекты, как защита беженцев и других категорий вынужденных мигрантов, борьба с торговлей людьми и иными видами незаконной миграции, защита прав человека на различных стадиях миграции, перемещение трудящихся-мигрантов и многое другое. Как различаются между собой эти аспекты, так и сотрудничество по каждому из них имеет свои особенности. И в отечественной, и в зарубежной науке каждому из таких аспектов посвящена обширная литература.

Угол зрения на миграцию в данной работе иной. Несмотря на всю свою многогранность, миграция всегда (за исключением ситуации внутреннего перемещения людей) представляет собой пересечение людьми границ государств. С позиций государств любая миграция имеет потенциал как негативного воздействия на безопасность государства, так и позитивного вклада в развитие государства и общества. С точки зрения мигрантов, миграция — путь к лучшей жизни в самом широком смысле слова, в том числе иногда и просто к сохранению самой жизни. И для государств, и для мигрантов существенно, чтобы во всех ситуациях территориального перемещения соблюдались права человека. Этот общий контекст задает определенные рамки межгосударственного взаимодействия, позволяющий выявить общие правила и исключения. Соответственно, в настоящей статье делается попытка выявить общие подходы к миграции в целом, а не отдельным проблемам в миграционной сфере, и там, где реализация таких общих подходов в основных формах межгосударственного сотрудничества еще не сложилась, выдвинуть объяснения имеющемуся положе-

¹ В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Доклад Генерального секретаря ООН. 21 апреля 2016 г. A/70/59. П. 9.

нию дел и предложить пути совершенствования. С учетом некоторого отставания России в таком всеобъемлющем осмыслении международно-правового регулирования миграции при несомненной важности его для нас как страны происхождения, транзита и назначения, имеющей второе по величине число мигрантов на своей территории (11 млн человек на 2013 г.) [2. Р. 2], считаем предпринятую попытку востребованной и актуальной.

Системный подход к международно-правовому регулированию миграции, равно как и более широкие сценарии глобального управления миграцией должны иметь в своей основе ясное представление об объеме консенсуса государств по вопросам целостного взгляда на миграцию. Основы современного отношения к миграции со стороны государств были программно сформулированы на Конференции по народонаселению и развитию, состоявшейся в 1994 г. Каире (Египет). В самом общем виде они сводятся к следующему. «Для индивидов миграция зачастую представляет собой рациональные и динамичные усилия по поиску новых возможностей в жизни. ... Вместе с тем к миграции побуждают также такие подталкивающие факторы, как несправедливое распределение ресурсов в области развития, выбор несоответствующих технологий и отсутствие доступа к имеющимся земельным ресурсам. ... В то же время миграция имеет как позитивные, так и негативные экономические, социальные и экологические последствия для мест происхождения и мест назначения мигрантов» (п. 9.1. в отношении распределения населения и устойчивого развития)². «Упорядоченная международная миграция может оказывать позитивное воздействие как на общины происхождения мигрантов, так и на принимающие общины... Вместе с тем международная миграция означает для многих стран происхождения потерю людских ресурсов и может привести к возникновению политической, экономической или социальной напряженности в принимающих странах. Эффективная политика в области международной миграции должна строиться с учетом ограниченных экономических возможностей принимающей страны, влияния миграции на принимающее общество и ее воздействия на страны происхождения. Решение проблемы международной миграции в долгосрочном плане зависит от обеспечения всему населению возможности оставаться в своей стране» (п. 10.1. в отношении международной миграции)³. Эти идеи в дальнейшем были повторены на двух Диалогах на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (2006 и 2013 гг.) [3, 4], прозвучали на Саммитах по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 г.⁴ [5] и других всемирных встречах межгосударственного уровня.

² Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5-13 сентября 1994 г. ООН, Нью-Йорк, 1995. A/CONF.171/13/Rev.1.

³ Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5-13 сентября 1994 г. ООН, Нью-Йорк, 1995. A/CONF.171/13/Rev.1.

⁴ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1.

Таким образом, стремление к ослаблению негативных последствий миграции и увеличение использования выгод от нее составляют суть всего международного сотрудничества в данной сфере, наряду с общей работой по решению проблем развития во имя создания благоприятных условий для благополучия и процветания каждого человека в пределах страны своего гражданства.

Международно-правовое сотрудничество государств по вопросам миграции в форме заключения международных договоров

Необходимость комплексного подхода к миграции все чаще озвучивается с самых высоких трибун: Саммита по вопросу перемещений больших групп беженцев и мигрантов 19 сентября 2016 г. (пп. 22, 46 и др. принятой на саммите Декларации о беженцах и мигрантах⁵), Саммита по гуманитарным вопросам 23-24 мая 2016 г. (п. 91 Доклада Генерального секретаря; часть В основной обязанности 3 Повестки дня в интересах человечества, являющейся приложением к указанному докладу⁶) и др. Несмотря на это сохраняется определенная непоследовательность в наполнении содержанием этого утверждения. Так, начиная еще с первых резолюций Генеральной Ассамблеи ООН проблемы миграции ставились в самом разном контексте и в самом разном объеме. Генеральная Ассамблея ООН касалась миграции в связи с проблемами беженцев и перемещенных лиц (отдельно палестинских беженцев, отдельно беженцев в некоторых государствах, например, в Марокко, Тунисе), перемещений работников и защиты прав человека, поддержания суверенитета государств и связи демографических вопросов с миграцией и развитием применительно к «малоразвитым» странам (терминология резолюций Генеральной Ассамблеи ООН середины XX в.) и странам европейским.

Предсуществование возникновению ООН Международной организации труда, фокусирующейся на стандартах в отношении трудящихся, и первых инициатив Лиги Наций касательно беженцев предопределили особое внимание к двум этим аспектам миграции и после учреждения Организации Объединенных Наций. Однако невозможность четкого отделения даже этих двух вопросов друг от друга вела к смешению проблем в документах организации по различным проблемам миграции. Приведем лишь по одному примеру из первых и новейших документов.

Одна из первых резолюций Генеральной Ассамблеи ООН (от 16 мая 1949 г.) получила говорящее само за себя в рассматриваемом контексте название — «Дискриминационная практика некоторых государств в отношении труда иммигрантов и, в частности, в отношении труда лиц, набранных среди беженцев»⁷.

⁵ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах. 19 сентября 2016 г. A/RES71/1.

⁶ Единое человечество: общая ответственность. Доклад Генерального секретаря в связи со Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам. 2 января 2016 г. A/70/709.

⁷ Дискриминационная практика некоторых государств в отношении труда иммигрантов и, в частности, в отношении труда лиц, набранных среди беженцев. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 282(III). 16 мая 1949 г.

Доклад Генерального секретаря ООН «В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов» от 21 апреля 2016 г.⁸, положенный в основу обсуждения на Саммите по вопросу перемещений больших групп беженцев и мигрантов 19 сентября 2016 г. и принятой на его основе декларации⁹, с одной стороны, говорит о необходимости отдельных подходов к проблемам беженцев и мигрантов, например, через выработку к 2018 г. двух отдельных рамочных основ: одной о беженцах (пп. 70, 102 доклада, п. 19 Приложения I к декларации), другой о безопасной, упорядоченной и законной миграции (пп. 87, 105 доклада, п. 1 Приложения II к декларации). С другой стороны, доклад оперирует данными по вынужденным и добровольным мигрантам в целом (п. 12 доклада и п. 3 декларации), содержит целый раздел, применимый к беженцам и мигрантам одинаково (например, часть А Раздела VI доклада под названием «Обеспечение безопасности и достоинства при перемещениях больших групп беженцев и мигрантов», раздел II декларации «Обязательства, касающиеся как беженцев, так и мигрантов»). Пункт 21 декларации, следующий под подзаголовком «Обязательства», вообще содержит следующие строки: «Мы одобрили сегодня комплекс обязательств, касающихся как беженцев, так и мигрантов, а также комплексы обязательств, касающихся отдельно беженцев и отдельно мигрантов. ... Некоторые обязательства относятся главным образом к какой-либо одной группе людей, но они могут относиться и к другой группе. Кроме того, все они определены в контексте перемещения больших групп людей, вопрос о которых мы рассматриваем сегодня, однако их можно распространить также и на регулирующую миграцию».

Таким образом, можно наблюдать определенные концептуальные «шатания» между реальностью конкретных шагов по частным вопросам международно-правового регулирования миграции и востребованностью системного, комплексного международно-правового подхода к миграции в целом.

В отсутствие единого договора обратимся к имеющемуся многообразию источников международно-правового регулирования миграции с целью его краткой систематизации. Анализируя современное состояние международно-правового регулирования миграции, нашедшего отражение в международных договорах, можно выделить четыре основные сферы правового регулирования: защита вынужденных мигрантов (прежде всего беженцев); защита прав мигрантов; борьба с незаконной миграцией; регулирование миграционных потоков (в контексте интеграционных процессов, прежде всего потоков трудовых мигрантов).

Защита вынужденных мигрантов (прежде всего беженцев). Основными международно-правовыми документами являются Конвенция о статусе бежен-

⁸ В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Доклад Генерального секретаря ООН. 21 апреля 2016 г. A/70/59.

⁹ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах. 19 сентября 2016 г. A/RES71/1.

цев, подписанная в Женеве 28 июля 1951 г.¹⁰, и протокол к ней, подписанный в Нью-Йорке 31 января 1967 г.¹¹ Они закрепляют основы правового статуса беженцев, в частности, важнейший принцип невысылки. В настоящее время в этих договорах участвует более 140 государств мира.

Прогрессивное развитие защита беженцев получила на региональном уровне, в Конвенции, регулирующей специальные аспекты проблем беженцев в Африке 1969 г.¹², Картахенской декларации о беженцах 1984 г.¹³, Соглашении СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г.¹⁴ и других документах.

В отношении лиц, перемещенных внутри страны, на универсальном уровне в 1998 г. были приняты Руководящие принципы¹⁵, а на региональном — уже два международных договора (в Африке) и значительное число актов рекомендательного характера (в остальных регионах).

Защита прав мигрантов осуществляется как в контексте прав человека, так и самостоятельно. Из прав человека для мигрантов наиболее значимыми являются право на свободу передвижения, запрет дискриминации, право на защиту семейной жизни и т.д.

Защита этих прав осуществляется как на универсальном уровне, так и на региональном, в том числе с использованием таких международно-правовых механизмов как рассмотрение индивидуальных жалоб (например, в Комитете по правам человека, созданном на основании Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.), судебное разбирательство (например, в Европейском суде по правам человека, действующем в соответствии с Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.).

Специальные права мигрантов касаются прежде всего трудящихся мигрантов. В этом отношении действует ряд документов, разработанных Международной организацией труда (МОТ), а также принятая в 1990 г. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, в которой установлены основные права человека и свободы, которыми должны пользоваться все трудящиеся-мигранты и члены их семей, и определены права трудящихся-мигрантов, имеющих постоянный статус.

¹⁰ Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951 // 189 UNTS 137. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

¹¹ Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967 // 606 UNTS 267. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

¹² Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa // 1001 UNTS 45. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org.ru/docid/528634864.html>.

¹³ Cartagena Declaration on Refugees. Adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held at Cartagena, Colombia from 19-22 November 1984. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org.ru/docid/52809f8a4.html>.

¹⁴ Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. о помощи беженцам и вынужденным переселенцам // Российская газета. № 22. 28 января 1995 г.

¹⁵ Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. 17 февраля 1998 г. E/CN.4/1998/53/Add.2.

На двустороннем уровне государства также зачастую включают правозащитные положения в международные договоры по вопросам миграции.

Борьба с незаконной миграцией на универсальном уровне стала предметом двух документов Организации Объединенных Наций 2000 г.: Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми¹⁶, и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху¹⁷, которые дополняют Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Первый протокол нацелен на предупреждение торговли людьми и борьбу с нею, обеспечение защиты жертв такой торговли и содействие сотрудничеству между государствами-членами в интересах достижения этих целей. Второй протокол представляет собой эффективный механизм пресечения незаконного ввоза людей и борьбы с ним, где вновь подтверждается, что сама по себе миграция не является преступлением, а мигранты могут являться жертвами, нуждающимися в защите.

Из региональных документов можно назвать Соглашение государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г.¹⁸, Соглашение СНГ о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств 2010 г.¹⁹ и др.

В двустороннем порядке в сфере борьбы с незаконной миграцией распространены соглашения о реадмиссии, суть которых составляют взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории этой договаривающейся стороны [6]. Только на 2000 г. по миру действовало более трехсот подобных соглашений.

Регулирование миграционных потоков, под которыми подразумеваются потоки трудовых мигрантов в экономическом, а не правозащитном смысле, на универсальном уровне практически отсутствует. Речь идет о вопросах допуска к рынку труда и миграции с этой целью (в отличие от вопросов защиты конкретных трудовых прав). В этой части преобладает сотрудничество государств на региональном и двустороннем уровне, поэтому данную группу источников можно также назвать посвященной регулированию в рамках организаций интеграции перемещения трудящихся [7].

¹⁶ Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/3b00f55b0.html>.

¹⁷ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/4720706c0.html>.

¹⁸ Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией, Москва, 6 марта 1998 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81-86.

¹⁹ Соглашение СНГ о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств, Санкт-Петербург, 19 ноября 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 5. Ст. 541.

В различных регионах мира вопросы миграции рабочей силы и, в меньшей степени, других категорий лиц охватываются развивающимися по сходному пути процессами экономической интеграции. Европейский Союз здесь занимает лидирующие позиции и даже служит образцом для ряда интеграционных объединений Африки и Америки [7, 8].

На двустороннем уровне в части регулирования миграционных потоков преобладают соглашения о программах приглашения рабочих или встречных миграционных потоках рабочей силы в целом, как например, между латиноамериканскими государствами Эквадор, Колумбия, Доминиканская Республика и Испанией. В рамках Организации экономического сотрудничества и развития на 2004 г. было заключено более 170 двусторонних соглашений по вопросам миграции рабочей силы [9. С. 203].

Иные классификации источников имеются как в исследованиях, выполненных под эгидой международных организаций, так и академических трудах. Так, в работах Международной организации по миграции предлагается, *mutatis mutandi*, и другая классификация источников: миграция и развитие, содействие миграции (вопросы трудовой миграции, воссоединение семей, интеграция мигрантов), регулирование миграции (техническое и оперативное сотрудничество, информационно-образовательные программы) и вынужденная миграция (Section 1.2. Topic One. A Model for Comprehensive Migration Management [10]).

Б. Гош выделяет три сферы нормативного сотрудничества государств: первая — свобода передвижения; вторая — защита прав мигрантов и развитие их благосостояния; третья — меры борьбы и профилактики в части борьбы с торговлей людьми и иными формами незаконной миграции [11].

В докладе Генерального секретаря ООН²⁰ к нормативным основам сотрудничества государств по вопросам международной миграции отнесены международные обязательства государств по защите прав человека, выработанные ООН, по защите прав трудящихся-мигрантов, принятые МОТ; по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов; по вопросам защиты беженцев. Отдельно отмечены Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., режим ВТО относительно предоставления услуг (способ 4) и «мягкое право», связанное с проблемами развития.

В монументальном труде европейских специалистов по международно-правовому регулированию миграции [12] дается очерк обо всех видах источников международного права, применимых к миграции, и среди международных договоров выделяются следующие группы (по отраслям действующего международного права): международное право прав человека; право беженцев; трудовое право; торговое право; морское и воздушное право; уголовное право; консульское и дипломатическое право.

²⁰ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. A/60/871. П. 283-290.

Очевидно, что работа по совершенствованию договорной формы сотрудничества государств касательно международно-правового регулирования миграции далека от завершения как на теоретическом, так и на политико-правовом уровнях.

Недоговорные формы сотрудничества государств по вопросам миграции

Переходя к недоговорным формам сотрудничества государств, рассмотрим специфику действия международных межправительственных организаций в сфере миграции, а также коснемся менее формализованных форм сотрудничества между государствами.

Как не раз было отмечено исследователями [13. С. 100–101; 14. Р. 17–33], в настоящее время не существует какой-либо одной международной организации, которая бы охватывала своей компетенцией все вопросы, связанные с международной миграцией, или выполняла координирующую функцию по ним всем. Организаций в сфере миграции множество, и их компетенция дублируется, однако, без значительных противоречий. Все больше организаций осознают связь между миграцией и своей непосредственной компетенцией, будь то безопасность, здоровье или торговля, и инкорпорируют миграцию в сферу своей деятельности.

На эту ситуацию как на проблемную указал и Ф. Крепо, Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов, в своем докладе от 7 августа 2013 г.²¹, объяснив в п. 87 данную проблему «рядом сложных причин» и рассмотрев возможные будущие модели управления миграцией на глобальном уровне. В качестве таковых Специальный докладчик выделил возможность создания нового учреждения ООН (в том числе за счет слияния МОМ и УВКБ), распространение мандата УВКБ ООН на всех мигрантов, создание ведущего учреждения по вопросам миграции (на основе УВКБ, МОТ или УВКПЧ) и, что отчасти было осуществлено в 2016 г.²², введение Международной организации по миграции с пересмотренным мандатом в состав ООН. Каждый из рассмотренных вариантов имеет свои существенные недостатки, что было также отмечено²³.

Отсутствие единой международной организации, каким бы объективным оно ни было, имеет свои последствия как для государств, так и для существующих международных организаций.

Государства, в целом весьма сдержанно относящиеся к принятию на себя дополнительных обязательств в сфере миграции (на что еще в 1978 г. указывал проф. Г.С. Гудвин-Гилл [15. Р. 3, 21, 51, etc.]), продолжают нуждаться во взаи-

²¹ Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. A/68/283. П. 121, 124 и др.

²² Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration. 8 July 2016. A/70/976.

²³ Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. A/68/283. П. 100-116.

модействии с другими субъектами международных отношений для усиления эффективности собственных действий. Если участие в международных межправительственных организациях является слишком жесткими для государств рамками, то избираются более гибкие формы [12], к которым относятся региональные консультативные процессы [16–17], Глобальный форум по миграции и развитию [18, 19].

В то же время международные организации, все большее число которых видит связь своей непосредственной компетенции с проблемами миграции, исходят из соображений эффективности расходования ограниченных ресурсов и создают механизмы координации, к которым относится, например Группа по проблемам глобальной миграции или кластерный подход к решению проблем лиц, перемещенных внутри страны [20–22].

Таким образом, общие институциональные подходы к миграции, сценарии глобального управления миграцией, во-первых, становятся востребованными, озвучиваются уже на уровне ООН, Глобальной комиссии по вопросам международной миграции, а во-вторых, в отсутствие в настоящее время единой международной организации с всеобъемлющим мандатом в сфере миграции государства наращивают сотрудничество в менее обязывающих формах, а международные межправительственные организации стремятся к усилению координации между собой через учреждение специальных механизмов.

Заключение

Какие вызовы стоят перед государствами в деле совершенствования основных форм сотрудничества в сфере миграции? Представляется, что коренным вызовом является один: способность государств принять фактическое положение дел как основу для развития сотрудничества. Противоположностью этому является умышленное или неумышленное искажение картины международной миграции через манипуляции данными.

Поясним. Когда в 1994 г. прозвучал призыв к усилению фактологической базы (п. 10.8. Программы действий), государства находились уже в неравном положении в своих возможностях сбора необходимой информации. Однако Доклад Генерального секретаря ООН 2006 г.²⁴ носил достаточно сбалансированный характер и явил миру самое полное и ясное представление о международной миграции из всех, сделанных как до, так и после этого. С течением времени, однако, государства наращивали свой потенциал по сбору данных, каждое — в меру наличия ресурсов. Но можно ли сравнить, например, бюджеты Испании и Зимбабве, США и Бангладеш?

Различия в возможностях здесь достаточно четко коррелируют с объединением государств в группы развитых и развивающихся, государств глобального Севера и глобального Юга, государств приема и государств происхождения мигрантов. На подогреваемое, прежде всего на политическом уровне, противопос-

²⁴ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. A/60/871.

тавление интересов в сфере миграции между этими группами как на фактор, негативно сказывающийся на формировании нормативных и институциональных основ международно-правового регулирования миграции, указывает уже не только академическая наука, но и эксперты ООН: «Направляющие и принимающие государства часто не сходятся во взглядах на вопросы управления миграцией, несмотря на то, что миграция при благом управлении ею может принести выгоды и тем и другим. Государства назначения часто за являют о необходимости ограничить иммиграцию в силу своих экономических интересов, даже при том, что в этих странах существуют неудовлетворенные, а зачастую и непризнаваемые потребности в рабочей силе. Кроме того, государства часто приносят права человека в жертву своим представлениям об интересах безопасности, несмотря на то, что подавляющее большинство мигрантов, в том числе незаконно пересекающих границу, не представляют никакой угрозы безопасности. Специальный докладчик полагает, что причинами нежелания государств принимать более активное участие в управлении миграцией на глобальном уровне являются политическое давление на национальном уровне, а также популистский антииммигрантский дискурс, все шире распространяющийся в странах всех регионов мира»²⁵.

Безусловно, международные организации оказывают помощь развивающимся государствам в данном направлении, однако даже данные о том, какие пункты реализуются одной и другой группой государств в их списочном сопоставлении, нелегко отыскать.

Следствием этого неравенства является искажение общего представления о ситуации с миграцией в мире в целом, возможность располагающих данными умолчать об одном и выпятивать другое. Наиболее ярким примером тут может быть отнюдь не известное широкой публике соотношение развитых и развивающихся стран в распределении вынужденных мигрантов в мире (а точнее лишь меньшей их части — беженцев): 87,2% беженцев в мире на 2013 г. живут в странах глобального Юга [2. Р. 4]. В 2005 г. развивающиеся страны принимали 80% беженцев²⁶. На обыденном уровне соотношение стран в вопросе приема беженцев представляется если не обратным имеющемуся, то хотя бы паритетным. Именование событий 2014 г. и последующих годов «кризисом» беженцев только усугубляет неверное восприятие проблем миграции в мире, особенно потому, что приведенные выше данные о несении бремени помощи вынужденным мигрантам в основном развивающимися государствами в последних документах изъяты.

Ясное представление о миграции как явлении объективной действительности — это основа истинно взаимовыгодного сотрудничества, действительной

²⁵ Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. A/68/283. П. 87.

²⁶ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. A/60/871. П. 143.

реализации всех потенциальных выгод от миграции и эффективного решения порождаемых миграцией проблем, в том числе через различные формы межгосударственного сотрудничества. Искажение картины всегда завершается недолговечностью мер, принятых на основе ложных данных, и их неэффективностью. В этой связи напрашивается аналогия между разработкой и принятием Конвенции о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и амбициозным планом, выраженным в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах от 19 сентября 2016 г. Идея конвенции не была встречена государствами с энтузиазмом, но, не смотря на это, конвенция была всё же разработана и подписана [23]. В итоге ни одно государство из числа ведущих по числу принимаемых международных мигрантов к документу не присоединилось, что делает вклад Конвенции в защиту прав мигрантов достаточно условным. Аналогично обстоит дело и с последним планом исторического масштаба: миграционная ситуация последних лет называется «кризисом» в отражение сложностей нескольких европейских государств (с приемом лиц в поисках защиты) при лицемерном замалчивании того, что не европейские, а развивающиеся государства, в том числе беднейшие, несут почти 9/10 бремени защиты вынужденных мигрантов [2. Р. 4]. Едва ли призыв к разработке к 2018 г. двух рамочных договоров по проблемам миграции и беженцев, соответственно, завершится созданием эффективной работающей международно-правовой базы в таких условиях.

Формы сотрудничества государств по вопросам миграции многообразны, но многообразие это не ново. Равным образом, эффективность сотрудничества, как и века назад, зависит от достижения действительного, а не просто благообразно оформленного, лукавого по содержанию согласования воли между государствами. Системный подход к миграции объективно осознается государствами, проскальзывает в подписываемых ими документах, явствует из многообразия избираемых организационных форм сотрудничества и взаимодействия между ними. Однако представляется преждевременным на настоящем этапе говорить о его реализуемости в очевидных и прозрачных формах принятия единого договора, комплексно устанавливающего права и обязанности государств относительно миграции в целом, или учреждения международной организации с мандатом подобного рода.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Бахов А.С., Захарова Н.В., Лукин П.И. и др. Международно-правовые формы сотрудничества социалистических государств / отв. ред. В.М. Шуршалов М.: Изд-во АН СССР, 1962. 467 с.
- [2] *The number of international migrants worldwide reaches 232 million*. Population Facts. No. 2013/2. September 2013. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. 4 p.
- [3] Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (3–4 октября 2013 года) [дата обращения: 10.10.2016]. Доступ по ссылке: <http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration>.

- [4] Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии [дата обращения: 10.10.2016]. Доступ по ссылке: <http://www.un.org/ru/development/migration/dialogue.shtml>.
- [5] Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Киселева Е.В., Конева А.Е., Круглов Д.А. Достижение Целей устойчивого развития (2016–2030): международно-правовое измерение // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2016. № 1. С. 65–78.
- [6] Кажаяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: РУДН, 2014. 236 с.
- [7] Azoulay L., de Vries K., editors. EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales. Oxford: Oxford University Press, 2014. 256 p.
- [8] Mansuett H.R. Circulation of Workers in the Law of MERCOSUR. Franca Filho M.T., Lixinski L., Olmos Giurponi M.B. (eds). *The Law of MERCOSUR*. Oxford and Portland, Oregon: Harts Publishing, 2010. P. 241–258.
- [9] Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. ОБСЕ, МОМ, МОТ, 2006. 293 с.
- [10] *Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners*. Vol. One. Migration Managements Foundations. IOM, 2004. Дата обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: http://www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/index.html.
- [11] Ghosh B. Managing migration: Interstate cooperation at the global level. Is the emergence of a new paradigm of partnership around the corner? Interstate cooperation and migration. Berne initiative studies. IOM, 2005. Дата обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139149e.pdf>.
- [12] Opeskin B., Perruchoud R., Redpath-Cross J. Foundations of International Migration Law. New York: Cambridge University Press, 2012. 494 p.
- [13] Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: история и современность. Монография. М.: РУДН, 2015. 198 с.
- [14] *International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System*. United Nations, UNFPA, IOM, 2013. 432 p.
- [15] Goodwin-Gill G.S. International Law and the Movement of Persons between States. Oxford: Clarendon Press, 1978. 324 p.
- [16] Hansen R. An assessment of principal regional consultative processes on migration. International Organization for Migration, 2010. IOM Migration Series, No. 38. Дата обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/mrs_38_en.pdf.
- [17] Klekowski von Koppenfels A. The role of regional consultative processes in managing international migration. International Organization for Migration, 2001. IOM Migration Series, No. 3. Дата обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_3.pdf.
- [18] Клишас А.А., Киселева Е.В. Глобальный форум по миграции и развитию (Порт-Луи, Маврикий, 19–22 ноября 2012 г.) // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4. С. 43–46.
- [19] Omelaniuk I., editor. *Global Perspectives on Migration and Development: GFMD Puerto Vallarta and Beyond*. Global Migration Issues Series. Vol. 1. Springer Netherlands, 2012. 245 p. doi: 10.1007/978-94-007-4110-2.
- [20] Global Protection Cluster. Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons. June 2010. Дата обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/IDP_Handbook_EN.pdf.
- [21] Global Protection Cluster. Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action: Study on Protection Funding in Complex Humanitarian Emergencies, 17 September 2013. Дата

- обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/GPC_funding_study_online_EN.pdf.
- [22] *Luutinen E.* UNHCR's protection of internally displaced persons (IDPs) under the cluster approach. Institute of Migration, 2008. Web reports 41. 42 p.
- [23] *Guchteneire P. de, Pecoud A., Cholewinski R.*, editors. Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights. IOM, Geneva, 2009. 450 p.

MAIN FORMS OF INTER-STATE COOPERATION IN THE FIELD OF MIGRATION

E.V. Kiseleva

Peoples' Friendship University of Russia
Law Institute
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

Unity of all movements of the population covered by the concept of migration as a subject of international legal regulation, in terms of risks and the potential for States, societies and individuals objectively pushes States to a comprehensive approach towards the phenomenon of migration. Inter-State cooperation on migration issues is being developed in different forms: treaty form and non-treaty form. And in all cases a share of inconsistency remains. Cooperation of States in the form of international agreements has not resulted yet in a comprehensive treaty on migration, on the contrary, the demand for such a treaty still follows from the analysis of only non-legally binding instruments, such as those by the UN General Assembly. Nowadays, one can only single out the blocks on the most important aspects of migration, e.g. human rights, fight against crime, etc., i.e. agreements developed as part of other branches of public international law, but applicable to the situation of migration. The exception here is refugee law that developed more or less on its own. However it covers one problem of migration out of many, and, thus, is an exception that proves the rule. Non-treaty (or institutional) form of cooperation of States also lacks a single unit, authorized by States to a comprehensive approach towards migration aimed at developing the commitments (obligations) in this area and control mechanisms over the execution of those commitments. There are a lot of international intergovernmental organizations touching migration within their respective competences. Duplication of their activity is monitored through coordination mechanisms. States' need for cooperation is further satisfied through non-binding «processes», «fora», «initiatives» operating at regional and universal levels. Author's opinion on the root-cause of the situation lies in the belief that effective and transparent co-operation can only be based on the true coordination of the wills of the States, whereas at present, the discussions of migration topics at the universal level are based on systematically distorted data, despite all the calls for the creation of the reliable multifaceted factological base. It seems to the author that the latest plans to develop by 2018 global compacts on migration and refugees, correspondingly, are not capable of radically changing the situation.

Key words: international law; migration; international legal regulation of migration; cooperation between States; forms of cooperation between States; treaty-form of cooperation between States; institutional form of cooperation between States; refugees law; human rights; human rights protection; development; Summit addressing large movements of refugees and migrants

REFERENCES

- [1] Bahov AS, Zaharova NV, Lukin PI, etc. *Mezhdunarodno-pravovye formy sotrudnichestva socialisticheskikh gosudarstv.* Shurshalov VM, editor. Moscow: Izd-vo AN SSSR; 1962. 467 p. (In Russ.).

- [2] *The number of international migrants worldwide reaches 232 million*. Population Facts. No. 2013/2. September 2013. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. 4 p. (In English).
- [3] High-level meetings of the 68th Session of the General Assembly: 3–4 October 2013 [Internet]. High-level Dialogue on International Migration and Development: «Making Migration Work» [cited 10 October 2016]. Available from: <http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/>. (In English).
- [4] High-level Dialogue on International Migration and Development [Internet] [cited 10 October 2016]. Available in Russ from: <http://www.un.org/ru/development/migration/dialogue.shtml>. (In English).
- [5] Abashidze AKh, Solntsev AM, Kiseleva EV, Koneva AE, Kruglov DA. Achievement of Sustainable Development Goals (2016-2030): International legal dimension. *Bulletin of the Russian Peoples' Friendship University. Series Law*. 2016;(1):65–78. (In Russ.).
- [6] Kazhaeva OS. *Institut readmissii v mezhdunarodnom prave* [dissertation]. Moscow; 2014. 236 p. (In Russ.).
- [7] Azoulai L de, Vries K, editors. *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*. Oxford: Oxford University Press; 2014. 256 p. (In English).
- [8] Mansuett HR. *Circulation of Workers in the Law of MERCOSUR*. In: Franca Filho MT, Lixinski L, Olmos Giupponi MB, editors. *The Law of MERCOSUR*. Oxford and Portland, Oregon: Harts Publishing; 2010. p. 241-258. (In English). doi: 10.5040/9781472565273.ch-013.
- [9] *Rukovodstvo po razrabotke jeffektivnoj politiki v oblasti trudovoj migracii v stranah proishozhdenija i naznachenija*. OSCE, IOM, ILO; 2006. 293 p. (In Russ.).
- [10] *Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners* [Internet]. Vol. One. Migration Managements Foundations. IOM, 2004 [cited 10 October 2016]. Available from: http://www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/index.html. (In English).
- [11] Ghosh B. *Managing migration: Interstate cooperation at the global level. Is the emergence of a new paradigm of partnership around the corner? Interstate cooperation and migration*. Berne initiative studies. IOM, 2005 [cited 10 October 2016]. Available from: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139149e.pdf>. (In English).
- [12] Opeskin B, Perruchoud R, Redpath-Cross J, editors. *Foundations of International Migration Law*. New York: Cambridge University Press; 2012. 494 p. (In English). doi:10.1017/CBO9781139084598.
- [13] Kiseleva EV. *Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie migracii: istorija i sovremennost'*. Moscow: RUDN; 2015. 198 p. (In Russ.).
- [14] *International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System*. United Nations, UNFPA, IOM; 2013. 432 p. (In English).
- [15] Goodwin-Gill GS. *International Law and the Movement of Persons between States*. Oxford: Clarendon Press; 1978. 324 p. (In English).
- [16] Hansen R. *An assessment of principal regional consultative processes on migration*. International Organization for Migration, 2010. IOM Migration Series, No. 38. Available at: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/mrs_38_en.pdf (accessed 10.10.2016). (In English).
- [17] Klekowski von Koppenfels A. *The role of regional consultative processes in managing international migration*. International Organization for Migration, 2001. IOM Migration Series, No. 3 [cited 10 October 2016]. Available from: http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_3.pdf. (In English).
- [18] Klishas AA, Kiseleva EV. Global forum on migration and development (Port Louis, Mauritius, 19-22 november 2012). *Eurasian Law Journal*. 2013; (4): 43-46. (In Russ.).
- [19] Omelaniuk I, editor. *Global Perspectives on Migration and Development: GFMD Puerto Vallarta and Beyond. Global Migration Issues Series*. Vol 1. Springer Netherlands; 2012. 245 p. (In English). doi: 10.1007/978-94-007-4110-2.

- [20] Global Protection Cluster. *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010 [cited 10 October 2016]. Available from: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/IDP_Handbook_EN.pdf. (In English).
- [21] Global Protection Cluster. *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action: Study on Protection Funding in Complex Humanitarian Emergencies*, 17 September 2013 [cited 10 October 2016]. Available from: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/GPC_funding_study_online_EN.pdf. (In English).
- [22] Lyytinen E. UNHCR's *protection of internally displaced persons (IDPs) under the cluster approach*. Institute of Migration, 2008. Web reports 41. 42 p. (In English).
- [23] Guchteneire P de, Pecoud A, Cholewinski R., editors. *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. IOM, Geneva; 2009. 450 p. (In English). doi: 10.1017/CBO9780511811272.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УПРОЩЕННОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ: ОПЫТ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

А.Б. Зеленцов

Российский университет дружбы народов
Юридический институт
ул. Миклухо-Макляя, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются особенности упрощенного (письменного) производства по административным делам, установленного Кодексом административного судопроизводства РФ (КАС РФ), и выявляется его место в системе особых (специальных) производств, предусмотренных этим кодексом.

В контексте сравнительно-правового анализа административно-процессуального законодательства ряда зарубежных стран раскрывается содержание понятий «упрощенное», «ускоренное» и «сокращенное» производства. Автором аргументируется положение о необходимости придания родового статуса категории ускоренное производство по отношению к двум другим понятиям. Отмечается, что в современных государствах существует известное разнообразие в подходах к использованию сокращенного, упрощенного или ускоренного производств в административном процессе, а также правовой регламентации их оснований и предметной сферы. Вместе с тем широкое использование этих производств в административном судопроизводстве различных стран свидетельствует о том, что в современных условиях одной из основных тенденций развития административно-процессуального законодательства является ускорение судебного разбирательства посредством определенного упрощения процедур и предусмотренной законом возможности сокращения сроков рассмотрения административных дел.

В России тенденция развития ускоренных форм судебных производств по административным делам («сокращенного суда»), направленная на сокращение сроков рассмотрения дел и повышение эффективности судебной защиты по административным делам нашла свое отражение в институтах упрощенного (письменного) производства и приказного производства. Выявляются существенные характеристики письменного производства: судебное разбирательство производится без судебных заседаний, вызова и заслушивания сторон в укороченные процессуальные сроки на основании письменных доказательств.

Делается вывод, что отсутствие в Кодексе административного судопроизводства РФ четко определенного перечня дел, по которым может применяться упрощенное производство, означает возможность его применения по любому административному делу при наличии одного из следующих условий, указанных в ст. 291, а также в случаях, предусмотренных ч. 7 ст. 150, ч. 5 ст. 216, ч. 2 ст. 315 Кодекса административного судопроизводства РФ. Проводится сравнительный анализ упрощенного и приказного производств в КАС РФ. На основе положений ст. 123.5 КАС РФ делается вывод об особой природе приказного производства, поскольку законодатель определяет это производство вне рамок двух форм судебного разбирательства, предусмотренных ст. 140 КАС РФ. Исходя из этого приказное производство предлагается рассматривать как до-

процессуальную неисковую процедуру разрешения бесспорных требований вне рамок судебного разбирательства.

Ключевые слова: Кодекс административного судопроизводства РФ; административное судопроизводство; виды административного судопроизводства; упрощенное (письменное) производство; ускоренное производство; условия применения упрощенного производства; решение суда в порядке упрощенного производства; административно-процессуальное право; судебный приказ; приказное производство

Концептуальные подходы к пониманию упрощенного производства. Кодекс административного судопроизводства РФ¹ (далее — КАС РФ) устанавливает две основные формы судебного разбирательства:

– судебное разбирательство административного дела в *судебном заседании* в порядке устного производства (ч. 1 ст. 140). Эта судебная процедура характеризует общий порядок искового производства по административным делам, который в процессуальной теории называют также *ординарным или полным* производством;

– судебное разбирательство административного дела *без проведения судебного заседания* в порядке упрощенного (письменного) производства (ч. 2 ст. 140).

В рамках ординарного порядка судопроизводства, исходя из положений ч. 2 и ч. 3 ст. 1 КАС РФ, представляется оправданным выделение, в свою очередь, двух видов административного судопроизводства:

а) судопроизводство по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан и организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, которое выступает как обобщающая категория по отношению к шести особым (специальным) производствам, особенности реализации которых определяются в главах 21–26 КАС РФ;

б) судопроизводство по делам об обязательном судебном контроле за соблюдением прав и свобод при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (ч. 3 ст. 1), выступающее в качестве обобщающей категории по отношению к шести особым производствам, получившим правовую регламентацию в главах 27–32 КАС РФ (1).

Все эти двенадцать особых производств дифференцированы в КАС РФ, исходя из специфики отдельных категорий административных дел, обусловленной особенностями материального правоотношения, лежащего в их основе, а также предмета и способа судебной защиты. Каждое из этих особых производств в качестве элемента структуры административного судопроизводства представляет собой особую форму судебного-административного процесса по разрешению административных дел определенной категории на основе как общих, так и специальных процессуальных норм, содержащих изъятия из общего порядка и дополнения к нему.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8.03.2015. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

В отличие от этих производств, выделенных по предметному критерию, упрощенное (письменное) производство обособляется от ординарного по формальному критерию. Оно также предполагает ряд изъятий из общего порядка судебного разбирательства и дополнений к нему, вызванных необходимостью *упрощения формы* рассмотрения административных дел в целях их оперативно-ускоренного разрешения. В частности, исследование доказательств *в судебном заседании*, необходимое для принятия решения (ч. 2 ст. 176 КАС РФ), в упрощенном производстве заменяется *единоличным* изучением материалов дела судьей в рабочем кабинете. Однако к упрощенному (письменному) производству должны применяться общие правила производства в суде первой инстанции (раздел III КАС РФ), за исключением тех изъятий и дополнений, которые выражают существо письменного разбирательства как особого вида искового производства. Упрощенное судебное производство выделяется не в зависимости от особых категорий административных дел, а в первую очередь исходя из особых обстоятельств (условий) и позволяет применить в определенных законом случаях, в том числе к рассмотрению особых категорий дел, более простой порядок судебного разбирательства.

Упрощенные формы производства используются не только в административном, но и в гражданском, уголовном и конституционном судопроизводстве. Так, в уголовном судопроизводстве — это институт особого порядка судебного разбирательства (раздел 10 УПК РФ), который содержит правила принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением². В гражданском судопроизводстве выделяется институт упрощенного производства, предполагающий рассмотрение дел по общим правилам искового производства, с особенностями, установленными главой 21.1 «Упрощенное производство» ГПК РФ³. В АПК РФ этому виду особого производства посвящена глава 29 «Рассмотрение дел в порядке упрощенного производства»⁴. В конституционном судопроизводстве существует *процедура разрешения дела без проведения слушания* (ст. 47.1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵), в процессуальном плане близкая к институту упрощенного производства в судебном административном праве.

В процессуальной теории является дискуссионным вопрос о соотношении этого вида особого производства с другими видами специальных производств, известных процессуальному праву. Согласно одному подходу, понятие «упро-

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). ст. 4921 (в ред. от 08.03.2015).

³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Российская газета. № 220. 20.11.2002 (в ред. от 03.07.2016).

⁴ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. ст. 3012 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016).

⁵ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 25.07.1994. № 13. ст. 1447 (в ред. от 14.12.2015).

щенное производство» рассматривается как общее, родовое и используется в качестве собирательного для обозначения таких видов особых производств как приказное, заочное и упрощенное, которые предусмотрены действующими процессуальными кодексами — ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ [1]. В этом случае в качестве главного критерия родовидовой классификации этих производств упор делается на приоритетную цель их выделения — *упрощение процедур* рассмотрения определенных категорий дел путем установления особенностей и изъятий из общих правил судебного разбирательства.

В рамках другого подхода упрощение производства — это не приоритетная цель, а всего лишь средство оптимизации и совершенствования процедур судебного разбирательства. При этом в качестве приоритетной рассматривается задача *ускорения судебного процесса* и сокращения сроков судебного разбирательства с принятием законного и обоснованного решения. Соответственно, решение этой задачи предполагает инструментальный подход к пониманию упрощенных процедур, способных сделать разрешение дел в судах более удобным, доступным и быстрым посредством уменьшения материальных затрат, исключения формализма, ненужных для рассмотрения отдельных категорий дел стадий, *сокращения сроков* судебного разбирательства и т.д. Применение такого рода процедур в судопроизводстве влечет *не только упрощение* судебного процесса, но и (что особо важно в современных условиях) его *ускорение*. Упрощение судебного процесса — это средство его ускорения.

Исходя из этого в отечественной науке выдвинута верная идея о том, что в качестве родовой категории должно рассматриваться понятие «ускоренное производство», объединяющее в своем содержании *три формы ускоренного судопроизводства*: заочное, приказное и упрощенное производства [2]. В административно-процессуальном законодательстве и процессуальной доктрине многих стран используется еще одно близкое по смыслу понятие — «сокращенное производство». Это понятие можно рассматривать в качестве синонима ускоренного производства, поскольку ускорение судебного процесса в этом случае достигается в первую очередь за счет сокращения сроков и оптимизации процессуально-правовых средств.

Характерно, что в соответствии с Положением о судах по административным делам от 30 мая 1917 г., принятом Временным правительством России, в рамках административного судопроизводства выделялись в зависимости от способа защиты *полное* и *сокращенное* производства, а также производство в порядке *судебного приказа*⁶ В законодательстве ряда современных государств постсоветского пространства предпочтение отдается либо категории «ускоренное производство» (глава 17 КАС Армении⁷) либо «сокращенное производство» (ст. 183.2 КАС Украины⁸).

⁶ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 127. Ст. 692.

⁷ Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 28.12.2013 № ЗР-139 // Официальные ведомости Республики Армения. 2013. № 73. Ст. 1186.1.

⁸ Кодекс административного судопроизводства Украины от 06.07.2005 № 2747-IV. Режим доступа: <http://kodeksy.com.ua/ka/kas.htm>. Дата обращения: 12.10. 2016.

Так, согласно ст. 108 КАС Армении, ускоренное судебное разбирательство применяется при наличии указанных в этом кодексе оснований и среди них: 1) подано заявление об уточнении списков избирателей; 2) отпала необходимость в заслушивании эксперта или допросе свидетелей, проведении осмотра, даче судебных поручений, и если стороны представили письменно согласие на рассмотрение дела по письменной процедуре; 3) иск заведомо обоснован; 4) иск заведомо не обоснован и др.

При наличии указанных в законе оснований суд безотлагательно приступает к вынесению судебного акта, разрешающего дело по существу (ст. 110). При этом о применении ускоренного разбирательства суд выносит промежуточный акт, который может быть принят на любой стадии рассмотрения дела. Если при вынесении решения по существу в письменном производстве открываются новые обстоятельства, для выяснения которых необходимо полное разбирательство в порядке устной процедуры, суд выносит определение о ее возобновлении.

В соответствии с предписаниями КАС Украины дело в порядке сокращенного производства рассматривается судьей единолично, без проведения судебного заседания и вызова лиц, участвующих в деле. В случае недостаточности сообщенных истцом обстоятельств или если по результатам рассмотрения поданного ответчиком возражения суд придет к выводу о невозможности принятия законного и обоснованного решения без проведения судебного заседания и вызова участвующих в деле лиц, суд рассматривает дело по общим правилам административного судопроизводства. О переходе к такому разбирательству дела суд постановляет определение, которое не подлежит обжалованию. Сроки рассмотрения дел в порядке сокращенной процедуры устанавливаются в зависимости от характера и сложности дела и в основном составляют от трех до пяти дней, а по заявлению ответчика о признании иска — не позже следующего дня со дня поступления этого заявления в суд.

Таким образом, обозначение письменного производства в КАС Украины как сокращенного обусловлен в первую очередь критерием сокращенных сроков рассмотрения отдельных категорий административных дел. Однако этот критерий не является определяющим для обозначения процедуры разбирательства дела как сокращенного производства. Сокращенные сроки судебного разбирательства в законодательстве отдельных стран являются основанием для обозначения соответствующей процедуры как ускоренной.

Так, Закон об общем административном праве Нидерландов 1994 г. выделяет два вида производств: ускоренные и упрощенные. Согласно ст. 8:52 этого закона суд может в случае необходимости постановить, что производства будут ускорены за счет сокращения установленных для их реализации сроков. Если суд полагает, что производства могут быть ускорены, он также без промедления определяет время проведения слушания и немедленно сообщает об этом сторонам. При этом ускоренное за счет сокращения сроков производство не предполагает обязательной письменной формы его осуществления.

Процедура упрощенного производства (ст. 8:54; ст. 8:55) включает две основных стадии: 1) до приглашения сторон явиться в судебное заседание суд на-

делен правом прекратить исследование дела, если полагает, что в его продолжении нет необходимости, поскольку спор суду неподведомственен, иск явно неприемлем либо явно не обоснован, или напротив, он явно обоснован. После вынесения судом решения по этим основаниям производство по заявлению заинтересованной стороны может быть продолжено; 2) заинтересованная сторона вправе представить суд возражение на решение суда и просить быть заслушанным в судебном заседании в связи с заявленным возражением. Заявление о возражении рассматривается новым составом суда. Если суд признает возражение обоснованным, то судебное решение, против которого оно было заявлено, отменяется и «исследование продолжается от достигнутой стадии»⁹.

Испанский Закон об административно-спорной юрисдикции 1998 г. предусматривает для сокращенного производства *устный порядок* разбирательства (ст. 78)¹⁰. Такой принципиальный подход законодателя опирается на доктринальные положения, согласно которым устное разбирательство отличается от письменного рядом преимуществ, и среди них простота и быстрота осуществляемых действий при обязательном соблюдении принципа непосредственности [З. Р. 536]. Данный порядок может применяться по спорам, возникающим из служебных отношений с публичной администрацией, в связи с оспариванием решений Комитета спортивной дисциплины по вопросам применения спортсменами допинга, обжалованием отказа в предоставлении политического убежища, оспариванием административных актов, по которым исчерпан административный путь оспаривания (т.е. в случае своеобразного административного *res judicata*), а также по искам на сумму, не превышающую 30 000 евро.

Таким образом, в современных государствах существует известное разнообразие в подходах к использованию сокращенного, упрощенного или ускоренного производств в административном процессе, а также правовой регламентации их оснований и предметной сферы. Вместе с тем широкое использование этих производств в административном судопроизводстве различных стран свидетельствует о том, что в современных условиях одной из основных тенденций развития процессуального законодательства является ускорение разбирательства и сокращение срока рассмотрения дел с принятием законного и обоснованного решения. На это ориентируют и многие международные акты, в частности, Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 14.05.1981 NR (81) 7 «Комитет министров — государствам-членам относительно путей облегчения доступа к правосудию» и Постановление Европейского парламента и Совета Европейского союза от 11.07.2007 N 861/2007 «Об учреждении европейской процедуры рассмотрения исков малой стоимости»¹¹ (так называемая процедура

⁹ General Administrative Law Act of the Netherlands 1994. Режим доступа: http://www.juradmin.eu/colloquia/1998/netherlands_annex.pdf. Дата обращения: 12.10.2016.

¹⁰ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>. Дата обращения: 12.10.2016.

¹¹ Regulation (EC) № 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure // Official Journal of the European Union. 2007. L. 199/1.

«малых исков»). Так, в Рекомендации отмечается, что государствам-членам следует принять все необходимые меры, чтобы упростить, ускорить и удешевить судебное разбирательство по гражданским, торговым, административным, социальным или налоговым делам, а также меры в отношении неопротестованных или бесспорных исковых требований, с тем чтобы окончательное решение выносилось быстро, без ненужных формальностей, личных явок в суд или излишних расходов. При этом для споров по исковым требованиям на незначительную сумму должна быть установлена процедура, позволяющая сторонам обратиться в суд, не неся издержек, несоразмерных денежной сумме, являющейся предметом спора.

В российском законодательстве в современных условиях отчетливо проявляется тенденция развития упрощенных форм судебных производств («сокращенного суда»), направленная в приоритетном плане на сокращение сроков рассмотрения дел, разгрузку судов и повышение эффективности судебной защиты. Эти формы, установленные отечественным законодателем в различных отраслях процессуального права, обладают целым рядом общих характерных черт:

1) представляет собой такой порядок осуществления правосудия, который установлен в результате упрощения искового производства в целях его ускорения и удешевления;

2) дела рассматриваются *без вызова* и заслушивания сторон в укороченные процессуальные сроки; «невызывной» правовой режим этого производства способствует скорейшему разрешению дела;

3) судебное разбирательство производится без судебных заседаний и вызова сторон и в этом плане характеризуется определенными чертами заочного производства;

4) упрощенный порядок судебного процесса по сути своей является *письменным производством*: судебное разбирательство проводится на основании письменных доказательств, представленных сторонами; представленные доказательства исследуются судом исключительно по письменным материалам сформированного дела (2);

5) имеет в своей основе принцип состязательности, проявляющийся в *обмене состязательными бумагами*;

6) сокращение срока апелляционного обжалования;

7) в порядке упрощенного производства стороны могут заключить мировое соглашение.

Все эти характерные черты в той или иной мере свойственны всем видам упрощенных производств, предусмотренных ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ. Вместе с тем правовое регулирование этих производств в гражданском и административном судопроизводстве имеет свои специфические особенности.

2. *Условия применения упрощенного производства по административным делам.* КАС РФ не называет перечень дел, по которым может применяться упрощенное производство. Это означает, что оно применимо по любому административному делу при наличии одного из следующих условий, указанных в ст. 291 КАС РФ:

1) всеми лицами, участвующими в административном деле, заявлены ходатайства о его рассмотрении в их отсутствие и их участие при рассмотрении данной категории дел не является обязательным;

2) ходатайство о рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства заявлено административным истцом и административный ответчик не возражает против применения такого порядка рассмотрения дела;

3) указанная в административном исковом заявлении общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям *не превышает двадцать тысяч рублей*;

4) в иных случаях, предусмотренных КАС РФ.

В КАС РФ предусмотрено еще три случая, при наличии которых возможно рассмотрение административного дела в порядке упрощенного производства:

1) если в судебное заседание не явились все лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещенные о времени и месте его рассмотрения, явка которых не является обязательной или не признана судом обязательной (ч. 7 ст. 150 КАС РФ);

2) рассмотрение требования об оспаривании нормативных правовых актов в случаях, указанных в ч. ч. 2, 3, 5 ст. 216 КАС РФ. В число этих случаев входят:

– оспаривание нормативных правовых актов, которые имеют меньшую юридическую силу и воспроизводят содержание нормативного правового акта, признанного недействующим полностью или в части, либо на нем основаны и из него вытекают;

– оспаривание «повторного» нормативного акта, аналогичного ранее признанному недействующим.

В этих случаях правило о возможности упрощенного производства применяется при двух ограничительных условиях: а) если на момент принятия повторного нормативного правового акта отсутствовали изменения в законодательстве, которому противоречил признанный не действующим нормативный правовой акт и б) если отсутствует возражения административного ответчика против проведения такой процедуры;

3) рассмотрение частной жалобы, представления прокурора на определение суда первой инстанции, за исключением определений:

– о приостановлении производства по административному делу;

– о прекращении производства по административному делу;

– об оставлении административного искового заявления без рассмотрения или

– об отказе в удовлетворении административного искового заявления, представления прокурора о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся или новым обстоятельствам (ч. 2 ст. 315 КАС РФ).

Итак, КАС РФ устанавливает правовые дозволения, ограничения и запреты, которые определяют границы применения упрощенного производства:

– общее дозволение выражается в том, в соответствии с предписанием законодателя возможность применения упрощенного судопроизводства обусловлена в первую очередь *волеизъявлением сторон* (ч. 1 и ст. 2 ст. 291);

– дозволение применения упрощенного судопроизводства посредством прямого указания в законе с предписанием определенных ограничений и условий его использования, не касающихся существа спора (ч. 7 ст. 150, ч. 5 ст. 216, ч. ст. 315 КАС РФ);

– ограничение, относящееся к существу спора, касается дел о взыскании задолженности по обязательным платежам и устанавливается в отношении максимальной суммы, допускающей применение упрощенного судопроизводства — 20 тыс. руб. (ч. 3 ст. 291);

– прямой запрет на применение упрощенного судопроизводства, касающийся строго определенной категории дел. Такой запрет установлен только для одной категории административных споров — дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (ч. 6 ст. 243 КАС РФ).

3. *Особенности упрощенного (письменного) производства по административным делам.* Возбуждение и рассмотрение дела, разрешаемого в порядке этого производства, производится по общим правилам искового административного судопроизводства, за исключениями и дополнениями, установленными главой 33 КАС РФ. Административный истец должен следовать правилам подведомственности и подсудности и исполнить иные обязанности, связанные с реализацией своего права на административный иск. Он вправе обратиться к суду с ходатайством о применении мер предварительной защиты.

При рассмотрении дел в порядке упрощенного производства должны выполняться все задачи административного судопроизводства, указанные в ст. 3 КАС РФ, а также соблюдаться основные принципы судебного административного процесса, предусмотренные ст. 6 этого кодекса. Установленное законом отклонение от принципа устности и непосредственности обусловлено целью упрощенного судопроизводства — быстрое рассмотрение административного дела. Применение этого производства не означает отход от принципов равноправия сторон и состязательности. В законе установлены, как это принято и в других странах, соответствующие гарантии, которые позволяют достаточно быстро перейти от рассмотрения административного дела в упрощенном порядке к обычному процессуальному режиму ординарного (полного) административного судопроизводства.

Принципиальные особенности упрощенного производства по административным делам определяются в ст. 292 КАС РФ:

1) дела рассматриваются без проведения устного разбирательства;

2) при рассмотрении административного дела в таком порядке судом исследуются только доказательства в письменной форме, включая отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований, а также заключение в письменной форме прокурора, если КАС РФ предусматривает вступление прокурора в судебный процесс. В силу этой особенности понятие «упрощенное производство» и «письменное производство» рассматриваются как синонимы.

3) если для рассмотрения дела в порядке упрощенного производства необходимо выяснить мнение административного ответчика относительно применения такого порядка, в *определении о подготовке к рассмотрению* дела суд:

– указывает на возможность применения правил этого производства и
– устанавливает десятидневный срок для представления в суд возражений относительно его применения.

После вынесения судом определения о подготовке к рассмотрению дела возможны три варианта решения вопроса о применении упрощенной процедуры разбирательства:

а) если административный ответчик не возражает против рассмотрения дела в таком порядке, упрощенный порядок может быть применен;

б) если по истечении десятидневного срока возражения административного ответчика не поступили, суд выносит определение о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства и рассматривает административное дело по этим правилам;

в) если возражения относительно применения упрощенного порядка производства по делу поступили в суд с нарушением десятидневного, но до принятия судом решения в порядке упрощенного производства, суд выносит определение о рассмотрении дела по общим правилам административного судопроизводства;

4) административные дела рассматриваются в *срок, не превышающий десяти дней* со дня вынесения определения о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства.

Решение суда, принятое по результатам рассмотрения административного дела в порядке упрощенного производства, вступает в законную силу по истечении срока обжалования, то есть в более сжатые сроки (по сравнению с общим порядком) — через 15 дней. Соответственно, в апелляционном порядке оно может быть обжаловано в срок, не превышающий *пятнадцати дней* со дня получения лицами, участвующими в деле, копии решения (ст. 294 КАС РФ). Таким образом, при упрощенном производстве сокращается вдвое и срок апелляционного обжалования. По общему правилу ординарного (полного) судопроизводства, установленному ч. 1 ст. 298 КАС РФ, апелляционная жалоба может быть подана в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Наряду с упрощенной формой судопроизводства в КАС РФ была введена в 2016 г. еще одна форма ускоренного производства — производство по административным делам о вынесении *судебного приказа* (приказное производство). Согласно ст. 123.1 КАС РФ, судебный приказ — судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованию взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций.

Исходя из модели, установленной в КАС РФ, приказное производство — это ускоренная форма защиты прав и законных интересов взыскателя, требования которого к должнику основываются на *бесспорных документах*. В системе административного судопроизводства, установленной КАС РФ, приказное производство занимает особое место: оно может рассматриваться как одна из форм ускоренного производства, с одной стороны, по отношению к ординарному судопроизводству, а с другой, по отношению к выделенному по предметному критерию в главе 32 КАС РФ производству делам о взыскании обязательных платежей и санкций. Эта категория дел оказывается единственной, по которой

допустимо использование и упрощенного производства (ч. 3 ст. 291 КАС РФ), и приказного производства.

Сущность приказного производства по административным делам обусловлена особенностями материально-правовых требований, которые передаются на рассмотрение суда взыскателем. Эти особенности состоят в том, что данные требования:

- носят бесспорный характер, обусловленный бесспорностью доказательств, на которых основаны эти требования. В этом случае понятие бесспорности требований не тождественно их признанию административным ответчиком;
- направлены на взыскание только обязательных платежей и санкций;
- подтверждены документами, не вызывающими сомнений в своей подлинности и достоверности.

При этом, как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ, судья должен отказать в принятии заявления о вынесении судебного приказа, если из заявления и приложений к нему документов усматривается, что требование не является бесспорным. О спорности заявленных требований может свидетельствовать, в частности, поступление от должника возражений относительно данных требований, в том числе до вынесения судьей судебного приказа¹².

Цель приказного производства — обеспечить принудительное исполнение обязательств, достоверно подтвержденных письменными документами, и оперативно защитить интересы заявителя. Средством возбуждения приказного производства является не административное исковое заявление, а заявление о вынесении судебного приказа, которое подается в суд по общим правилам подсудности, установленным КАС РФ. Это производство осуществляется в ускоренном порядке без проведения судебных заседаний и без вызова сторон, а круг доказательств ограничивается только представленными взыскателем письменными доказательствами, т.е. не используется институт объяснения сторон, вещественных доказательств.

В связи с этим в процессуальной науке высказывается мнение, что приказное производство — это не вид судопроизводства, а допроцессуальная, альтернативная процедура, осуществляемая судьей в целях ускоренной защиты права и установления спорности или бесспорности требования взыскателя [4. С. 214].

В пользу этой точки зрения, на наш взгляд, свидетельствует тот факт, что законодатель не относит приказное производство к формам судебного разбирательства: в ст. 140 КАС РФ он выделяет две формы судебного разбирательства: а) в судебном заседании и б) без проведения судебного заседания в порядке упрощенного (письменного) производства. Согласно ч. 2 ст. 123.5 КАС РФ судебный приказ выносится *без судебного разбирательства* и вызова сторон по результатам исследования представленных доказательств. Если следовать логике этого положения,

¹² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. № 222. 03.10.2016. (п. 49).

приказное производство осуществляется не просто вне судебных заседаний, но и вне судебного разбирательства и не относится к какой-либо форме судебного разбирательства. Исходя из этого можно сделать вывод, что приказное производство по административным делам является неисковой, допроцессуальной процедурой, альтернативной судебному разбирательству.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) В современной литературе этот вид административного судопроизводства обозначается также как судебное санкционирование [5. С. 232–235].
- (2) В законодательстве отдельных государств такой вид ускоренного производства по административным делам однозначно обозначается как письменное производство, например, ст. 114 и ст. 245 Административно-процессуального закона Латвии 2001 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Талыкин Е.А.* Цивилистический процесс как категория перспективного развития правовой системы // Современное право. 2016. № 4. С. 49–53.
- [2] *Папулова З.А.* Ускоренные формы рассмотрения дел в гражданском судопроизводстве. М.: Infotropic Media, 2014. 184 с.
- [3] *Sala Sánchez P., Xiol Ríos J.A., Fernández Montalvo R.* Derecho Procesal Administrativo. Comentarios integrales a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Tomo III: Procedimiento y recursos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Arts. 52 a 85). Barcelona: Bosch, S.A. 2013. 614 p.
- [4] *Ефимова В.В.* Арбитражное процессуальное право. М.: Дашков и К, 2009. 432 с.
- [5] *Зеленцов А.Б.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 399 с.

THE SUMMARY PROCEDURE IN THE ADMINISTRATIVE LAW: EXPERIENCE OF COMPARATIVE LEGAL RESEARCH

A.B. Zelentsov

Russian Peoples' Friendship University
Law Institute
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The author focuses upon the features of the summary procedure (written proceeding) concerning administrative matters of the Code of Administrative Procedure of Russian Federation and reveals its place in the system of special procedures.

The author dwells on the concepts of summary, simplified and reduced proceedings in the context of comparative analysis of the administrative procedural legislation of some foreign countries. Furthermore, article stresses the need to give particular status to the summary procedure. Notes that in modern States there is the well-known variety of different approaches to the use of summary, simplified and reduced proceedings their legal frameworks and subject sphere.

Nonetheless, the wide use such proceedings under administrative procedure in various countries suggests, that in the modern context one of the major trends of development administrative procedure

law is expedite trials by simplifying procedures and the possibility of cutting down on the time required to hear administrative cases.

The tendency of development of the simplified forms of proceedings in the Russian Federation aimed at shortening the timelines of regarding cases and improving judicial efficiency of administrative judicial proceedings is reflected in the summary procedure (written proceeding) and in the writ proceedings.

Reveals the essential characteristic of the summary procedure (as written) such as: administrative process takes place without court hearings, without summons and hearing the parties in the shorter procedural time limits, based on written proof submitted by the parties.

Concluded that the refusal of to establish a list of cases of the summary procedure, meaning that it can be used for any administrative case if one of the following conditions set out in article 291 of the Code of Administrative Procedure of Russian Federation, as well in the cases specified in part 7 of article 150, in part 5 of article 216 and in part 2 of article 315 of the Code of Administrative Procedure of Russian Federation.

Also the comparative analysis of the summary procedure and writ proceeding is made. On the provisions of article 123.5 of the Code of Administrative Procedure of Russian Federation concluded that writ proceeding has a special nature, since the legislator defines this procedure outside the two judicial proceedings provided by article 140 of the Code of Administrative Procedure. Accordingly, it is suggested to consider the writ proceeding as pre-procedural, ex parte proceeding for settling disputes.

Key words: the Code of Administrative Procedure of Russian Federation; administrative justice; manners of administrative proceedings; the summary procedure (writ proceeding); simplified procedure; the application conditions of summary procedure; judgment according to the summary procedure; the administrative procedure law; court order; writ proceedings

REFERENCES

- [1] Talykin EA. Civil Procedure as a Category of Prospective Development of Legal System. *The Modern law*. 2016;(4):49–53. (In Russ.).
- [2] Papulova ZA. *Uskorennyye formy rassmotreniya del v grazhdanskom sudoproizvodstve*. Moscow: Infotropic Media; 2014. (In Russ.).
- [3] Sala Sánchez P., Xiol Ríos JA., Fernández Montalvo R. *Derecho Procesal Administrativo. Comentarios integrales a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Tomo III: Procedimiento y recursos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Arts. 52 a 85)*. Barcelona: Bosch, S.A; 2013. (In Spanish).
- [4] Efimova VV. *Arbitrazhnoe protsessual'noe pravo*. Moscow: Dashkov i K; 2009. (In Russ.).
- [5] Zelentsov AB. *Administrativnaya yustitsiya. Obschaya chast'. Teoriya sudebnogo administrativnogo prava*. Moscow: YuNITI-DANA; 2015. (In Russ.).

О ПРАВОВОМ СОДЕРЖАНИИ БАЗОВЫХ КАТЕГОРИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ

Д.Ю. Коломиец

Российский университет дружбы народов
Юридический институт
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, 117198

В статье затронута проблематика правового регулирования государственной учетно-регистрационной деятельности в отношении объектов недвижимости. Осуществлена конкретизация базовых категорий «учет» и «кадастр». Определено, что кадастр представляет собой регистрационную информационно-аналитическую систему, преобразующую практически все учетные процессы земельно-имущественных комплексов недвижимости в высоко интегрированные территориальные системы кадастрового типа, что позволило сформулировать вывод о формировании и развитии в современный период информационного пространства сферы недвижимости. Осуществлен анализ определений объектов кадастрового учета, особое внимание уделено дефинициям зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства и подземных сооружений, отражающим специфику исследуемой сферы правового регулирования. Определено, что понятийная составляющая рассматриваемой проблематики включает термин «система ведения Единого государственного реестра недвижимости», выявлено не вполне оправданное разнообразие аналогов данного термина, что обусловило особое внимание в рамках данной статьи к анализу структурных составляющих базового концепта.

Аргументировано, что одним из позитивных итогов объединения информационных ресурсов Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости как структурированного, логически упорядоченного множества сведений, необходимых для ведения учета и идентификации недвижимого имущества, в единый государственный информационный ресурс станет фактическая возможность при принятии решения о государственной регистрации права анализировать процедуру проведенного государственного кадастрового учета. Затронут вопрос о возможности перехода на трехмерные кадастры.

Сформулирован вывод о том, что задача минимизации неопределенности, равно как и перекрестного использования дефиниций в системе правового регулирования учетно-регистрационной деятельности будет способствовать совершенствованию концептуально-теоретического базиса в области учетно-регистрационной деятельности и практических аспектов правоотношений в исследуемой сфере.

Ключевые слова: государственный информационный ресурс; государственный кадастр недвижимости; учетно-регистрационная деятельность; учет; кадастр; государственная регистрация

Для реализации эффективного управления и учета объектов недвижимого имущества в нашей стране был создан государственный кадастр недвижимости, позволивший объединить сложную многоуровневую систему реестров и кадастров недвижимого имущества, но, тем не менее, не удовлетворяющий принципам публичной достоверности и открытости реестра в отношении общедоступной информации о недвижимом имуществе на территории Российской Федерации.

Современный этап развития системы регистрации объектов недвижимости в Российской Федерации обусловил необходимость совершенствования нормативно-правового и организационного обеспечения учета недвижимого имущества, что было отражено и в федеральной программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)»¹.

Федеральный закон от 13.07.2015 «О государственной регистрации недвижимости»² закрепил институциональное объединение систем государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости с использованием прогрессивных технологий информационного обеспечения, снижающих издержки пользователей и государства при оказании соответствующих услуг, определившее практическую потребность подготовки научно обоснованных предложений по концептуальным изменениям законодательства и совершенствованию организационного и методического обеспечения деятельности в сфере кадастрового учета, что актуализирует необходимость исследования проблематики правового регулирования государственной учетно-регистрационной деятельности в отношении объектов недвижимости и конкретизации базовых категорий терминов в исследуемой сфере.

Понятийная составляющая рассматриваемой проблематики включает концепт «системы ведения Единого государственного реестра недвижимости», тем не менее, необходимо отметить не вполне оправданное разнообразие аналогов данного термина, включающее, в частности, понятия «регистрационная система», «система учета недвижимости» и ряд иных. Исследование данного концепта предполагает выделение его структурных составляющих, точнее, подсистем данных о регистрации прав и кадастрового учета недвижимости.

Рассмотрим более подробно базовые элементы категориального ряда концепта «кадастровый учет недвижимости» — термины «учет» и «кадастр». Сущность термина «учет», интерпретируемого А.Б. Барихиным как «отражение хозяйственной или иной деятельности предприятия на основе документов в различных измерителях (количественных и (или) качественных)» заключается, прежде всего, в закреплении, конкретизации состояния параметров исследуемых объектов, а также получении, сборе и накоплении данных об этих объектах с последующей фиксацией таких сведений в учетных документах [1. С. 664].

Изначально термин кадастр (*caputidum*) возник во времена правления римского императора Августа, который утвердил соответствующую единицу учета сбора дани за землю. В те времена римляне на специальных бронзовых таблицах вели реестры, содержащие сведения о размере и качестве земельных участков, их доходности, а также способе их обработки.

¹ Постановление Правительства РФ от 10.10.2013 № 903 О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)» // Справочная правовая система «Консультант плюс».

² Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344 (в ред. от 30.12.2015).

В научной литературе кадастр (от французского “*cadastre*” (дословно — книга-реестр)) предлагалось определить как «систематизированный свод сведений, составляемый путем дискретных, либо непрерывных наблюдений над конкретным объектом или процессом». В дальнейшем содержание термина претерпело довольно существенные качественные изменения. Так, например, В.А. Захаров и Л.П. Лобанова определяют кадастр как систематизированный свод сведений, составляемый периодически или путем непрерывных наблюдений над соответствующим объектом официальным органом или учреждением [2]. Можно констатировать, что в настоящее время кадастр представляет собой регистрационную информационно-аналитическую систему, преобразующую практически все учетные процессы земельно-имущественных комплексов недвижимости в высоко интегрированные территориальные системы кадастрового типа, что позволяет сделать вывод о формировании и развитии информационного пространства сферы недвижимости.

Обращение к сравнительно-правовым аспектам составляющих исследуемой категории позволяет заметить, что в ряде зарубежных государств реализуются проекты общенациональных кадастровых автоматизированных систем на основе унифицированных информационных стандартов, включающих данные о координатах границ, площадях участков, в том числе и железнодорожных участков, инженерных сетях, частных дорогах на базе карт достаточно высокого класса точности, информацию о населении — имена собственников, данные о вступлении во владение, уровни доходов [3], то есть, по сути, фрагменты персональных данных.

Современное понимание государственного кадастра недвижимости на законодательном уровне закреплено в федеральном законе от 24.07.2007 г. «О государственном кадастре недвижимости»³ (далее — Закон о ГКН). В статье 1 названного нормативного акта под государственным кадастром недвижимости понимается систематизированный свод сведений об учтенном недвижимом имуществе, о прохождении Государственной границы Российской Федерации, границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, территориях объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и иных сведений, предусмотренных действующим законодательством. Общий объем данных, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, конкретизируется как государственный информационный ресурс, участвующий в обеспечении выполнения задач государственного управления [4. С. 45].

Следует уточнить, что целью создания государственного кадастра недвижимости как информационного ресурса стала реализация полномочий государственных органов, обеспечение обмена статистической и иной документиро-

³ Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» от 24.07.2007 № 221-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант плюс».

ванной информацией между этими органами, предоставление информации гражданам, организациям, государственным органам и органам местного самоуправления.

Исходя из содержания и смысла этимологического значения категории «кадастр», необходимо обратить внимание на то, что государственный кадастр недвижимости в первую очередь представляет собой структурированное, логически упорядоченное множество сведений, необходимых для ведения учета и идентификации недвижимого имущества. С позиций экономической науки Государственный кадастр недвижимости может быть интерпретирован как сопряженный с государственным земельным кадастром свод базовых показателей капитализации их стоимости, отражающий границы, права собственности и состояние земельного фонда [5].

Следует согласиться с мнением А.А. Варламова и С.А. Гальченко о важности информационной функции государственного кадастра недвижимости, которая способствует обеспечению защиты прав и законных интересов индивидуальных субъектов права, муниципальных образований и субъектов Российской Федерации на объекты недвижимости; а также поддержку процесса разграничения прав собственности на недвижимость между федеральными органами, органами субъектов Российской Федерации, муниципальными образованиями, гражданами и юридическими лицами [6].

Положительный опыт функционирования отечественных и ряда зарубежных систем государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости, а также современная практика предоставления услуг в данных сферах в международном масштабе послужили базовыми предпосылками создания федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости.

Данный реестр определяется законодательством как совокупность достоверных систематизированных сведений об учтенном недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом сведений⁴.

Государственный кадастровый учет недвижимого имущества представляет собой процедуру внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о земельных участках, зданиях, сооружениях, помещениях, об объектах незавершенного строительства, о единых недвижимых комплексах, а в случаях, установленных федеральным законом, и об иных объектах, которые прочно связаны с землей, то есть перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (именуемых далее объектами недвижимости), которые подтверждают существование такого объекта недвижимости с характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально-

⁴ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344 (в ред. от 30.12.2015).

определенной вещи, или подтверждают прекращение его существования, а также иных предусмотренных действующим законодательством сведений об объектах недвижимости.

Не вызывает сомнений вывод А.В. Червовой о том, что создание Единого государственного реестра недвижимого имущества улучшит инвестиционный климат на рынке недвижимости и будет способствовать созданию благоприятных условий для активизации инвестиционной активности в России⁵.

В настоящее время Государственный кадастр недвижимости можно охарактеризовать как стандартизированную государственную информационную систему, функционирующую в едином правовом пространстве России. В то же время он может рассматриваться и в качестве самостоятельного информационного ресурса, и в качестве подсистемы Единого государственного реестра недвижимости.

Государственная информационная система представляет собой совокупность определенного рода сведений, обрабатывающих их информационных технологий и технических средств. Составляющей такой системы является систематизированный свод актуальных, достоверных и непротиворечивых сведений об объектах недвижимости, формируемый на электронных носителях. Данный массив сведений включает в себя: государственный кадастр недвижимости на электронных носителях и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним на электронных носителях.

В данном отношении следует заметить, что в действующем информационном законодательстве не представлена дефиниция категории «информационный ресурс», тем не менее, анализ определений, приведенных в различных источниках, показывает, что в состав информационных ресурсов включается либо вся (любая) информация, либо ее подмножества, для выделения которых разные авторы используют различные, несовместимые друг с другом критерии, например: классы информации, либо виды документов, характеризующиеся способом их фиксации на различных носителях и/или возможностью обработки с использованием технических средств [7].

Тем не менее, на законодательном уровне в Российской Федерации содержание понятия государственного информационного ресурса определяется ч. 9 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁶ [25]. Согласно указанной правовой норме государственный информационный ресурс представляет собой комплекс данных, содержащихся в государственных информационных системах, а также иных сведений и документов, имеющих в распоряжении государственных органов. При этом особого внимания заслуживает уточнение ха-

⁵ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание Законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448 (в ред. от 21.07.2014).

⁶ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание Законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448 (в ред. от 21.07.2014).

рактера сведений государственных информационных систем: согласно этой же статье закона вся информация является официальной.

А.А. Морозов, характеризуя понятие «государственный информационный ресурс», сделал акцент на его формировании для предоставления государственных услуг и подчеркнул значимость таких внешних свойств входящей в данный ресурс информации как полнота, достоверность и актуальность [8].

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 928 базовые государственные информационные ресурсы формируются посредством размещения в созданных или создаваемых государственных информационных ресурсах уникальных идентифицирующих сведений об объекте либо о субъекте, которые предназначены для использования при осуществлении межведомственных информационных процессов в целях предоставления публичных услуг и на создание которых указанные органы уполномочены в соответствии с федеральными законами.

Таким образом, создание и эффективное функционирование государственного информационного ресурса непосредственно зависит от состояния и структуры данных, формирующих как отдельную информационную систему, так и ресурс в целом. Обязанностью государственных органов, участвующих в формировании и регламентации функционирования государственной информационной системы, становится обеспечение достоверности и актуальности информации, обеспечение доступа к необходимой открытой информации, а также защита имеющихся данных от неправомерных действий (несанкционированного доступа, уничтожения, корректировки (модификации), блокирования, тиражирования, распространения и др.).

Важно отметить, что в настоящее время регистратор имеет возможность только получить итоговый результат процедуры регистрационного учета в виде кадастрового паспорта или выписки, что исключает возможность рассмотрения самой процедуры кадастрового учета. Следовательно, одним из позитивных итогов объединения информационных ресурсов Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости в единый государственный информационный ресурс станет фактическая возможность при принятии решения о государственной регистрации права анализировать процедуру проведенного государственного кадастрового учета.

Детальное рассмотрение законодательно закрепленного понятия государственного кадастра недвижимости предполагает выявление сущности и последующего уточнения основных составляющих исследуемого концепта.

Гражданским кодексом Российской Федерации⁷ [5] (в дальнейшем, ГК РФ) под объектами недвижимого имущества (недвижимости) понимаются земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно,

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301 (в ред. от 06.04.2015).

в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Кроме того, в действующем гражданском законодательстве России определена понятие «недвижимая вещь», которое включает и подлежащие государственной регистрации воздушные, морские суда, суда внутреннего плавания (ст. 130 ГК РФ). До 13 июля 2015 г. в данный перечень входили и космические объекты.

Необходимо указать на тот факт, что государственному кадастровому учету подлежат не все виды недвижимости, указанной в ГК РФ. Закон о ГКН представляет исчерпывающий перечень объектов кадастрового учета: земельные участки, здания, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства. Дополнением к названным объектам являются подземные сооружения, к которым так же применяются положения Закона о ГКН.

Рассмотрим приведенные выше понятия.

Земельный кодекс РФ от 25 декабря 2001 г. № 136-ФЗ⁸ [8] (далее — ЗК РФ) определяет земельный участок как «объект права собственности и иных прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи» (ст. 6 ЗК РФ).

Понятия «здание» и «сооружение», встречающиеся в Законе о ГКН в качестве объектов кадастрового учета, на законодательном уровне не представлены. Вместе с тем в отношении названных категорий нельзя говорить о дефинициарном вакууме. Так ОК 013-94 (Общероссийским классификатором основных фондов), утвержденным постановлением Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 г. № 359⁹ [12], к зданиям (кроме жилых) отнесены архитектурно-строительные объекты, имеющие в качестве основных конструктивных частей стены и крышу и предназначенные для создания условий (защиты от атмосферных воздействий и др.) для труда, социально-культурного обслуживания населения и хранения материальных ценностей.

В указанном классификаторе основных фондов приведено и определение понятия «сооружение». В вводной части документа установлено, что к сооружениям относятся все инженерно-строительные объекты, создающие условия, необходимые для организации и осуществления процесса производства путем выполнения различных технических функций, не изменяющих предмета труда, или для осуществления непроизводственных функций. Каждое отдельное сооружение с относящимися к нему устройствами и составляющими с ним единое целое, является сооружением. Примерами таких сооружений могут выступать:

– нефтяная скважина с буровой вышкой и оборудованием (обсадными трубами и пр.);

⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 (в ред. от 08.03.2015).

⁹ ОК 013-94. Общероссийский классификатор основных фондов (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 26.12.1994 № 359) (ред. от 14.04.1998) // Справочная правовая система «Консультант плюс».

– плотина как инженерно-техническое сооружение, включающее так называемое тело плотины, фильтры, дренажи, крепления откосов, автодороги по плотине, площадки, ограждения и др.;

– эстакада со всеми входящими в это инженерно-строительное сооружение элементами (фундаментом, опорами, пролетными строениями, настилом, ограждениями и т.д.);

– мост, состоящий из пролетного строения, опор, мостового полотна (мостовых охранных брусьев, контрольного и мостового настила);

– автомобильная дорога в определяемых границах со всеми составляющими автомобильной дороги как примера инженерного сооружения: земляным полотном с укреплениями, верхним покрытием и обстановкой дороги (например, дорожными знаками), ограждениями, сходами, водосливами, кюветами, рвами, а также мостами протяженностью не более 10 м.; и ряд других объектов.

Включенное Законом о ГКН в перечень объектов кадастрового учета понятие «помещение» в настоящее время на законодательном уровне также не определено. Однако в Приказе Минэкономразвития России от 29.11.2010 «Об утверждении формы технического плана помещения и требований к его подготовке»¹⁰ дано понятие помещения, используемое при государственном кадастровом учете. Нормами Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ¹¹ (ч. 2 и ч. 5 ст. 15) закреплено определение более узкого понятия — «жилого помещения», то есть изолированного помещения, являющегося недвижимым имуществом и пригодным для постоянного проживания граждан (при условии его соответствия требованиям законодательства, а также установленным санитарным и техническим правилам и нормам). Общая площадь жилого помещения исчисляется из суммы площади всех частей этого помещения (жилых помещений и помещений вспомогательного характера, используемых для удовлетворения бытовых и иных нужд проживающих). При этом площадь балконов, лоджий, веранд и террас не учитывается при расчете общей площади жилого помещения.

Основным критерием в легальном определении видов жилых помещений стала степень их обособленности. Законодательно к таковым отнесены: жилой дом или часть жилого дома (индивидуально-определенное здание, состоящее из отдельных комнат и вспомогательных помещений, предназначенных для удовлетворения бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в доме / или его части); квартира или часть квартиры; комната (часть жилого дома или квартиры, выступающая в качестве места непосредственного проживания в жилом доме или квартире).

¹⁰ Приказ Минэкономразвития России от 29.11.2010 № 583 (ред. от 25.02.2014) «Об утверждении формы технического плана помещения и требований к его подготовке» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.12.2010 № 19335) // Справочная правовая система «Консультант плюс».

¹¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14 (в ред. от 31.12.2014).

Состав общего имущества многоквартирного дома определяется собственниками помещений в многоквартирном доме; органами государственной власти — в целях контроля за содержанием общего имущества; органами местного самоуправления — в целях подготовки и проведения открытого конкурса по отбору управляющей организации¹².

Необходимость осуществления кадастрового учета, закреплённого нормами действующего законодательства, распространяется и на объекты незавершенного строительства — объекты капитального строительства (здания, строения, сооружения, иные объекты), физически находящиеся в стадии незавершённых строительных работ¹³.

Содержание понятия «объект незавершенного строительства» приведено в Градостроительном кодексе Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее — ГрК РФ). В ст. 1 ГрК РФ вышеназванное понятие раскрывается как объект капитального строительства (здание, строение, сооружение, объекты) физически находящийся в стадии незавершённых строительных работ.

В качестве объектов недвижимого имущества, попадающих под сферу действия Закона о ГКН, отдельно выделены подземные сооружения. К таковым относятся все сооружения, расположенные ниже уровня поверхности земли (тоннели, трубопроводы, хранилища и пр.). Особое внимание законодателей к данному виду сооружений объясняется, прежде всего, возможностью правового установления ограничений учета подземных сооружений.

Государственную систему учета недвижимости можно интерпретировать как базу данных, оперативный доступ к которой позволяет органам исполнительной власти своевременно принимать управленческие решения.

Выступая в качестве систематизированного свода сведений, государственный кадастр недвижимости помимо данных об учтенном недвижимом имуществе включает в себя подробную техническую и правовую информацию о линии прохождения Государственной границы Российской Федерации, территориальных пределах субъектов страны, границах муниципальных образований и населенных пунктов, территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, территориях объектов культурного наследия народов Российской Федерации и других данных, предусмотренных Законом о ГКН.

Сведения, вносимые в общий реестр государственного кадастра недвижимости об отдельном объекте недвижимости, достаточно условно разделяются на две группы — основные сведения и дополнительные.

Под основными сведениями понимаются так называемые «уникальные характеристики» состояния объекта недвижимости.

¹² Письмо Минэкономразвития России от 15.01.2016 № ОГ-Д23-383 // Справочная правовая система «Консультант плюс».

¹³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 2004. № 290 (в ред. от 31.12.2014).

В кластер основных сведений включается, прежде всего, видовая принадлежность объекта недвижимости; следующий информационный блок — это уникальный (неповторяющийся во времени и на территории государства) номер отдельного объекта недвижимости и дата его внесения в реестр недвижимости (дата внесения кадастрового номера в государственный кадастр недвижимости определяется ст. 17 Закона о ГКН и составляет десять рабочих дней со дня получения органом кадастрового учета соответствующего заявления о кадастровом учете. Необходимо отметить, что с 2007 г. срок постановки на учет объектов недвижимости менялся дважды. Первоначально это срок составлял не более чем двадцать рабочих дней, в 2013 г. были внесены модификации в Закон о ГКН и постановка должна была осуществляться в течение восемнадцати календарных дней, а очередные изменения в конце 2014 г. уже определили этот срок как десять рабочих дней. Датой завершения процесса кадастрового учета является день внесения в государственный кадастр сведений о присвоенном объекту недвижимости кадастровом номере.

Основные сведения включают также уточнение (описание) границ и площади земельного участка, выступающего в качестве объекта недвижимости путем межевания участка и подготовкой межевого плана, определяемого действующим законодательством как документ, составленный на основе кадастрового плана территории (или кадастровой выписки о из него) и представляющий сведения о земельном участке (или участках), при этом алгоритм фактического установления границ земельных участков на местности утверждены Постановлением Правительства РФ № 688 от 20.08.2009. Требования к содержанию, форме и подготовке межевого плана утверждены Приказом Минэкономразвития Российской Федерации № 412 от 24.11.2008¹⁴.

Законодательно закреплено, что определение порядка установления на местности границ объектов землеустройства является одним из полномочий Правительства Российской Федерации. Предыдущая редакция статьи 17 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» содержала понятие «межевание объектов землеустройства» (работы по установлению на местности границ муниципальных и других административно-территориальных образований, границ земельных участков с закреплением таких границ межевыми знаками и описанию их местоположения). В настоящее время отсутствует законодательное определение дефиниции «межевание объектов землеустройства».

Следует отметить, что описание (уточнение) местоположения отражается в специальном документе — техническом плане, состоящем из следующих частей: графической (воспроизведенные из кадастрового плана сведения о соответ-

¹⁴ Приказ Минэкономразвития России от 24.11.2008 № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков» (вместе с «Требованиями к подготовке межевого плана, в том числе особенностями подготовки межевого плана в отношении земельных участков, указанных в части 10 статьи 25 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости») // Российская газета. 2008. № 260 (в ред. от 22.12.2014).

ствующей территории или выписки из него с обязательным указанием наличия/отсутствия доступа к земельному участку) и текстовой (данные, необходимые для внесения в государственный кадастр, акт согласования местоположения таких границ, а при его отсутствии — копия документа, подтверждающего разрешение земельного спора о в установленном законодательством порядке).

Статья 41 Закона о ГКН представляет технический план в качестве документа, воспроизводящего определенные сведения (в некоторых случаях уточняющие уже внесенные) об объектах недвижимости / их частях: зданиях, сооружениях, помещениях, объектах незавершенного строительства.

Указание местоположения объекта недвижимости на земельном участке приводится в графической части плана, сведения, необходимые для внесения в государственный кадастр недвижимости составляют текстовую часть документа. Существующая в настоящее время форма, а так же нормы содержания, и специфики подготовки технического плана объекта незавершенного строительства, сооружения помещения и здания установлены Приказами Минэкономразвития России.

Выделим еще три информационных блока основных сведений:

– уточнения расположения регистрируемого объекта недвижимости: здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, причем по желанию заказчика кадастровых работ местоположение объекта незавершенного строительства может быть дополнительно установлено посредством пространственного описания конструктивных элементов здания, сооружения или объекта незавершенного строительства, в том числе с учетом высоты или глубины таких конструктивных элементов¹⁵;

– характеристика помещения (кадастровый номер здания или сооружения, в пределах которого расположено помещение, в случае этажности — номер этажа расположения помещения, описание местоположения данного помещения в пределах указанного этажа (или здания/сооружения (части их));

– площадь регистрируемого объекта, в частности земельного участка, здания или помещения, определяемая с учетом требований законодательства.

Еще одним важным вопросом является вопрос о «размерности» действующего кадастра в России. В настоящее время согласно нормативным указаниям Минэкономразвития России в случае пространственного описания конструктивных элементов объекта недвижимости в Реестр вносятся, в частности, координаты точек пересечения проекций конструктивных элементов зданий с контурами иных зданий и объектов незавершенного строительства; высота (глубина) такого элемента в точке пересечения с ним проекций иных объектов¹⁶.

¹⁵ Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» // Собрание Законодательства РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

¹⁶ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 12.08.2015 № 555 «О внесении изменений в порядок ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 4 февраля 2010 г. № 42» // Справочная правовая система «Консультант плюс».

В данной связи весьма интересен правовой аспект трехмерного описания пространства, так как именно пространство «представляет собой универсальную форму, в которую вполне укладываются специфический правовой порядок». Пространство может восприниматься посредством поверхностного или глубинного измерения. Теория, сформировавшаяся в эпоху Просвещения, умозрительно рассматривала территорию в качестве пустого пространства с линейными границами [9. С. 20]. По мнению К. Шмитта, любое правовое учреждение, любой институт заключает в себе идею пространства и потому привносит с собой свою внутреннюю меру и свою внутреннюю границу [10. С. 565].

Решение вопроса о возможности перехода на трехмерные кадастры либо использование таких кадастров, несомненно, актуализирует целый спектр правовых проблем. Российско-нидерландский проект «Создание модели трехмерного кадастра объектов недвижимости в России», выполненный в рамках программы «Правительство для правительства» Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии России и Агентством кадастра, регистрации земель и картографии Нидерландов, позволил выделить ряд аспектов, касающихся постановки на кадастровый учет и регистрации прав, в частности, для таких объектов, как многоуровневые комплексы, включающих объекты недвижимости, принадлежащие различным собственникам (в силу того, что отсутствие точных сведений о вертикальном делении может привести к конфликтным ситуациям в определении прав и имущественным спорам); подземных зданий и сооружений, расположенных под объектами недвижимости других собственников, а также отсутствие возможности прав собственника в многоквартирном жилом доме на внешнее пространство вокруг этого дома.

Необходимо также подчеркнуть, что задача минимизации неопределенности, равно как и перекрестного использования дефиниций в системе правового регулирования учетно-регистрационной деятельности, затронутая в настоящей статье, будет способствовать совершенствованию концептуально-теоретического базиса в области учетно-регистрационной деятельности и практических аспектов правоотношений в исследуемой сфере.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Барихин А.Б.* Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2005. 720 с.
- [2] *Захаров В.А., Лобанова Л.П.* Возникновение и развитие земельного кадастра // Кадастровый вестник. 2006. № 2. С. 49–53.
- [3] *Мазалов В.П.* Разработка и реализация методики совершенствования информационного обеспечения кадастра недвижимости: дисс. ... к.т.н. Москва, 2008. 142 с.
- [4] *Гальченко С.А.* Формирование государственного кадастра недвижимости России на современном этапе // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2010. № 7 (106). С. 44–53.
- [5] *Червова А.В.* Использование кадастра городских территорий для активизации инвестиций на рынке недвижимости: автореф. дисс. ... к.э.н., Москва, 2013. 26 с.
- [6] *Варламов А.А., Гальченко С.А.* Основы кадастра недвижимости. М.: Издательство Академия, 2013. 224 с.

- [7] Ястребов О.А., Шмелева С.В. Правовая категория «информационный ресурс»: концептуальные аспекты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Юридические науки. 2016. № 2. С. 120–128.
- [8] Морозов А.А. Единый регистр нормативных правовых актов как базовый государственный информационный ресурс: автореф. дисс. ... к.ю.н. Москва, 2014. 22 с.
- [9] Нарутто С.В. Территория в публичном праве. М.: Норма; ИНФРА-М, 2015. 320 с.
- [10] Шмитт К. Номос Земли в праве народов *Jus Publicum Europaeum*. СПб.: Владимир Даль, 2008. 670 с.

THE LEGAL ASPECTS OF THE BASIC CATEGORIES IN THE SPHERE OF STATE REGISTRATION OF REAL ESTATE

D.Y. Kolomijets

Russian Peoples' Friendship University
Law Institute
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article observes a problem of legal regulation of the state registration and inscription activeness on real estate properties. The author specifies basic categories “registration” and “cadaster”. A “cadaster” is considered to be informational and analytical registry system modifying almost every record process of land property complex into high-integrates territorial cadastre-type system. This enables to make a conclusion concerning formation and development of information space of property sphere in the modern period. The author analyses definitions of subjects of cadastre registration, focuses on definitions of buildings, constructions, locations, constructions in progress and underground structures that show specificity of researched sphere of legal regulation. The article also proves that conceptual framework of the problem includes a term “Uniform state register of real estate properties support system”. It reveals not absolutely reasonable variety of analogues of this term, so the author has to concentrate on analysis of structural components of the basic concept.

It is proved that combining of information resources of the aforementioned Uniform state register and State Real Estate cadastre as a structured and logically unified data set necessary for registration and identification will have as one of its results a possibility to analyze a procedure of a posted state cadastre registration when making a decision about state registration of ownership.

The author concludes that fulfilling of the task of minimizing the uncertainty and crossover use of definition in the system of legal regulation of registration and inscription activeness will contribute to improving of its conceptual and theoretical basis and practical aspects.

Key words: state information resource; state real estate cadaster; registration and inscription activeness; registration; cadaster; state registration

REFERENCES

- [1] Barikhin AB. *Bol'shoi yuridicheskii entsiklopedicheskii slovar'*. Moscow: Knizhnyi mir; 2005. 720 p. (In Russ.).
- [2] Zakharov VA, Lobanova L.P. Vozniknovenie i razvitie zemel'nogo kadastra. *Kadastry vestnik*. 2006;(2):49–53. (In Russ.).
- [3] Mazalov VP. *Razrabotka i realizatsiya metodiki sovershenstvovaniya informatsionnogo obespecheniya kadastra nedvizhimosti* [dissertation]. Moscow; 2008. 142 p. (In Russ.).
- [4] Gal'chenko SA. Formirovanie gosudarstvennogo kadastra nedvizhimosti Rossii na sovremennom etape. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii*. 2010;7(106):44–53. (In Russ.).

- [5] Chervova AV. *Ispol'zovanie kadastra gorodskikh territorii dlya aktivizatsii investitsii na rynke nedvizhimosti* [abstract of dissertation]. Moscow; 2013. 26 p. (In Russ).
- [6] Varlamov AA. Gal'chenko S.A. *Osnovy kadastra nedvizhimosti*. Moscow: Izdatel'stvo Akademiya; 2013. 226 p. (In Russ.).
- [7] Yastrebov OA. Shmeleva SV. Legal category of “information resources”: conceptual aspects. *Bulletin of the Russian Peoples' Friendship University. Series Law*. 2016;(2);120–128. (In Russ.).
- [8] Morozov AA. *Edinyi registr normativnykh pravovykh aktov kak bazovyi gosudarstvennyi informatsionnyi resurs* [abstract of dissertation]. Moscow; 2014. 22 c. (In Russ.).
- [9] Narutto SV. *Territoriya v publichnom prave*. Moscow: Norma; INFRA-M; 2015. 320 c. (In Russ.).
- [10] Shmitt K. *Nomos Zemli v prave narodov Jus Publicum Europaeum*. Saint Petersburg: Vladimir Dal'; 2008. 670 p. (In Russ.).

© Коломиец Д.Ю., 2016

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ КАК ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА *

М.М. Прошунин

Российский государственный университет правосудия
ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, Россия, 117418
Российский университет дружбы народов
Юридический институт
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Настоящая статья посвящена финансово-правовым вопросам обеспечения финансовой безопасности в рамках противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма.

В этой связи финансовая безопасность становится неотъемлемым элементом финансовой деятельности государства.

Одной из таких угроз для современного государства выступает легализация преступных доходов и финансирование террористической деятельности.

В рамках финансовой деятельности финансово-правовым инструментом противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма выступает финансовый мониторинг.

Необходимость рассмотрения финансового мониторинга как обязательного условия обеспечения финансовой безопасности обосновывается теми негативными последствиями, которые претерпевает государство и общество при легализации преступных доходов и финансировании терроризма в государстве. Автор рассматривает политический, экономический, социальный и правовой аспекты легализации преступных доходов и финансирования терроризма.

Для обеспечения финансовой безопасности в рамках реализации процедур финансового мониторинга очень важно постоянно совершенствовать данную систему процедур, включая идентификацию клиентов, мониторинг операций, замораживание преступных доходов и многие другие, так как легализация преступных доходов и финансирование терроризма, в свою очередь, предполагают постоянный генезис путем разработки новых схем легализации и финансирования преступной деятельности.

В статье доказывается, что дерегулирование является одним из способов совершенствования существующей системы финансового мониторинга для обеспечения финансовой безопасности государства и его финансовых институтов.

В статье рассматриваются примеры обязательного мониторинга как института, требующего законодательной модификации и института идентификации бенефициарных владельцев, возлагающего параллельные обязательства на клиентов и на агентов финансового мониторинга.

* Статья подготовлена при информационной поддержке справочной правовой системы «Консультант Плюс».

В этой связи предлагаемые пути по снижению публично-правовой нагрузки с агентов финансового мониторинга, являющихся хозяйствующими субъектами, могли бы повысить эффективность деятельности агентов финансового мониторинга при проведении аналитической работы по выявлению операций и сделок, связанных с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма и как следствие обеспечить финансовую безопасность государства.

Ключевые слова: финансовая безопасность; легализация преступных доходов; финансовый мониторинг; финансовая система государства; государственный финансовый контроль; рынок ценных бумаг; обязательный контроль; Знай Своего Клиента; бенефициарный владелец; противодействие финансированию терроризма

Национальная (государственная) безопасность является обязательным атрибутом любого суверенного государства. Данная категория как системное явление состоит из ряда взаимосвязанных элементов, одним из которых выступает финансовая безопасность государства, последнюю, на наш взгляд, следует определять как деятельность государственных (муниципальных) органов и уполномоченных организаций по обеспечению защищенности финансовой системы государства от внутренних и внешних угроз. Мы умышленно исключаем хозяйствующих субъектов, так как ряд из них прямо не заинтересован в финансовой безопасности отдельного государства, например, различные иностранные компании, действующие на территории иностранного государства через свои дочерние общества, филиалы и представительства, которые в случае кризисных явлений заинтересованы в минимизации своих убытков, чем в восстановлении финансовых и экономических связей на территории соответствующего государства.

В этой связи финансовая безопасность становится неотъемлемым элементом финансовой деятельности государства. На наш взгляд, основным критерием эффективности финансовой безопасности должно служить способность государства решать стоящие перед ним публичные цели и задачи в рамках финансовой деятельности при реализации внутренних и внешних угроз, так как невозможность достижения заявленных целей деятельности делает такую деятельность бессмысленной.

Одной из таких угроз для современного государства выступает легализация преступных доходов и финансирование террористической деятельности. Как справедливо подчеркивал С.В. Кортунов, «одним из приоритетов внешней политики государства выступает ... пресечение источников легализации преступных доходов» [1. С. 239].

Как отмечает Е.Н. Кондрат, «масштабное нецелевое и неэффективное использование государственных денежных и материальных ресурсов, хищения, коррупция, незаконный вывоз капиталов за рубеж и легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, — вот реальные проблемы, с которыми сталкивается финансовая система России на современном этапе» [2. С. 86].

В рамках исследования вопросов банковской безопасности Д.Г. Алексева утверждает, что «борьба против таких опасных форм преступности, как отмывание доходов, полученных преступным путем, все в большей степени приобретает интернациональный характер, затрагивает безопасность банковских сис-

тем не только отдельно взятых стран, но и мировой финансовой системы в целом» [3. С. 148].

В рамках финансовой деятельности финансово-правовым инструментом противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма выступает финансовый мониторинг. Подчеркнем, что в настоящей статье мы рассматриваем финансовый мониторинг в узком смысле, ограничивая его содержанием вопросами противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. В этой связи финансовый мониторинг следует определять как систему информационных, контрольных и правоохранительных процедур, осуществляемых уполномоченными органами и организациями (органами и агентами финансового мониторинга) в целях недопущения использования финансовой системы государства в целях легализации преступных доходов и финансирования терроризма.

При этом противодействие легализации преступных доходов и финансирования терроризма можно определять как в широком, так и в узком смыслах. Здесь уместно провести параллели со следующим утверждением: «система финансовой деятельности по обеспечению финансовой безопасности может рассматриваться в двух аспектах — в широком и узком смыслах. В узком смысле — это деятельность властных финансово-правовых субъектов, осуществляющих меры финансовой безопасности исключительно в рамках финансово-правового режима. В широком — деятельность данных субъектов плюс деятельность правоохранительных финансово-правовых субъектов» [4. С. 14].

В узком смысле финансовый мониторинг в рамках деятельности по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма представлен агентами финансового мониторинга — хозяйствующими субъектами, на которых возложены публично-правовые обязанности по противодействию легализации преступных доходов и органами государственного финансового контроля, в том числе Росфинмониторинг, Банк России, выполняющих нормативные, надзорные и иные властные функции в сфере ПОД/ФТ. В широком смысле финансовый мониторинг в рамках ПОД/ФТ дополняется за счет правоохранительных органов, расследующих уголовные правонарушения в сфере легализации преступных доходов и финансирования терроризма.

Необходимость рассмотрения финансового мониторинга как обязательного условия обеспечения финансовой безопасности обосновывается теми негативными последствиями, которые претерпевает государство и общество при легализации преступных доходов и финансировании терроризма в государстве.

В рамках функционирования государства легализация (отмывание) преступных доходов угрожает национальной безопасности государства, так как привлекает в страну организованные преступные группы, содействует созданию «доморощенных» преступных сообществ, повышает общий уровень преступности и как итог, заставляет государство увеличивать расходы на содержание правоохранительных органов. Таким образом, создание финансового фундамента для преступной деятельности, бесспорно, влечет увеличение государственных расходов на финансирование правоохранительной системы, что, как

правило, негативно отражается на финансировании государством инвестиционных проектов или капитальных расходов, влечет замедление роста ВВП, бюджетный дефицит.

Немаловажно отметить, что отмывание преступных доходов особенно губительно для развивающихся экономик (*“emerging markets”*), так как легализация преступных доходов становится финансовым базисом для организации и осуществления вооруженных переворотов, коррупции и установления финансовой зависимости легитимных органов власти от крупных преступных группировок внутри страны.

Серьезной угрозой финансовой безопасности считается также неконтролируемое движение значительных финансовых ресурсов — незаконных (неучтенных) преступных доходов в короткий промежуток времени. Преступные доходы, которые в краткосрочной перспективе могут выступать благом для экономик, нуждающихся в инвестициях, в том числе зарубежных, способны подорвать национальную экономику любого государства, так как невозможно прогнозировать и планировать деятельность субъектов, занимающихся отмыванием денежных средств или иного имущества.

Непредсказуемость «отмывателей» на финансовых рынках влечет резкие и значительные колебания спроса на финансовые ресурсы, изменения курсовых и процентных ставок, и как следствие потенциальные упущения в финансовой политике государственных финансовых органов власти, оценивающих рынки капитала, что может привести к возникновению финансовых затруднений не только у государства, но и у хозяйствующих субъектов, вплоть до банкротства последних.

В научных работах отмечается также риск создания «параллельных обществ»: преступные сообщества и компании, систематически осуществляющие уход от налогообложения и пользующиеся плодами своей деятельности, могут на равных соревноваться с законопослушными компаниями, и в этом смысле «загрязняют» легальную экономику [5. Р. 30].

Помимо макроэкономических, не менее важными являются микроэкономические вопросы, так как легализация преступных доходов и финансирование терроризма оказывает негативное влияние и на каждого из хозяйствующих субъектов.

На уровне отдельного агента финансового мониторинга легализация преступных доходов играет роль «вируса», которым может «заразиться» любая организация, принявшая на обслуживание (оказывающая услуги) неблагонадежного клиента.

Указанные выше негативные последствия, несомненно, создают «бреши» в финансовой безопасности государства, ослабляют финансовый иммунитет к различного рода финансовым потрясениям на рынках капитала.

Не менее важна связь финансовой безопасности государства и деловой репутации компаний, работающих в данном государстве. Информация о причастности к отмыванию преступных доходов или финансированию терроризма исключительно негативно влияет на деловую репутацию, а значит и на развитие

коммерческой/некоммерческой деятельности компании. В большей степени это касается кредитных организаций и других финансовых институтов: обнародование подобных фактов всегда влечет возникновение репутационных рисков, влекущих за собой разрыв финансовых связей, отток клиентов из организации, даже косвенно связанной с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма.

Легализация преступных доходов или финансирование терроризма могут иметь место не только при принятии на обслуживание подобного рода клиента, но и при заключении различных сделок, например, сделок купли-продажи ценных бумаг, сделок купли-продажи валют с контрагентами, которые впоследствии будут обвинены в легализации преступных доходов или финансировании терроризма.

Одним из последних примеров негативного влияния на деловую репутацию финансового института является рассмотрение иностранными и российским мега-регулятором на финансовом рынке «зеркальных» сделок дочернего банка немецкого Deutsche Bank [6. Р. 2], когда легальные по своей правовой природе сделки купли-продажи ценных бумаг легли в основу обвинений в легализации преступных доходов, незаконном выводе капитала, обходе секторальных экономических санкций США, ЕС в отношении физических и юридических лиц. Иностранные инвесторы, в том числе институциональные инвесторы настороженно относятся к инвестированию денежных средств в отдельное государство, опасаясь понести репутационный ущерб от действия своих дочерних российских подразделений.

Напрямую не связанными с финансовой безопасностью, но от этого не менее важными являются социальные вопросы, порождаемые легализацией преступных доходов. Именно средний класс способен обеспечить основу продолжительного экономического роста любого государства. Вместе с тем к негативным социальным последствиям отмывания преступных доходов нужно отнести продолжающееся расслоение между богатыми и бедными. Не следует понимать данное положение как утверждение о том, что «все богатства нажиты нечестным путем», однако, предполагается, что преступные доходы аккумулируются в узком кругу лиц, обладающих достаточно большими состояниями. Бесспорно, что резкое и многократное социальное расслоение ведет к социальным и политическим конфликтам.

Отмывание преступных доходов оказывает негативное влияние и на частные домохозяйства, их желание инвестировать накопленные денежные фонды. Создание финансовых пирамид, преднамеренное банкротство финансовых институтов, при крахе которых инвесторы не могут обратиться взыскание на имущество компании — инициатора финансовых пирамид возможно только с помощью легализации преступных доходов, которая дает возможность финансовым мошенникам исключить конфискацию имущества, которое могло бы быть направленным на возмещение ущерба «обманутым вкладчикам и инвесторам».

Через противодействие легализации преступных доходов обеспечивается финансовая безопасность государства на международной политической арене.

Так, финансовый мониторинг выступает действенным инструментом политического и (или) экономического давления на одно или несколько государств и территорий. Включение любого из государств в Перечень несотрудничающих стран и территорий ФАТФ (НССТ) — список государств, не противодействующих легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, автоматически влечет усиление «противолегализационных» мер в отношении клиентов, зарегистрированных в данных юрисдикциях, ограничение присутствия иностранных организаций в данном регионе и как следствие сокращение международных торговых отношений и притока инвестиций. Бесспорно, что такие меры могут поставить под удар дальнейшее экономическое развитие практически любого государства.

Определенным промежуточным выводом по рассмотрению негативного влияния легализации преступных доходов на финансовую безопасность можно считать Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.07.2015 № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем», в которой Верховный суд РФ указал на то, что «легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, добытых преступным путем, создает основу теневой экономики, причиняет вред экономической безопасности и финансовой стабильности государства, затрудняет раскрытие и расследование преступлений, обеспечивает возможность преступным группам (организациям) финансировать и осуществлять свою противоправную, в том числе террористическую, деятельность»¹.

В рамках рассмотрения административного дела по нарушению законодательства о финансовом мониторинге Верховный суд РФ отмечает, что для подобных нарушений характерно «наличие существенной угрозы охраняемым общественным интересам, что выражается в пренебрежительном отношении заявителя к исполнению своих публично-правовых обязанностей, установленных нормативными правовыми актами в сфере легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»².

Таким образом, финансовый мониторинг выступает тем финансово-правовым институтом, который обеспечивает защиту как государства, так и общества от внешних и внутренних угроз, связанных с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма и, как следствие, обеспечивает финан-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.07.2015 N 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 9.

² Постановление Верховного Суда РФ от 22.12.2015 N 304-АД15-13482 по делу N А67-6689/2014 Требование: О признании незаконным и отмене постановления о привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 15.27 КоАП РФ за неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

совую безопасность государства, предотвращая оборот «нелегальных» денег, использование финансовой системы для незаконной легализации и финансирования терроризма.

Для обеспечения финансовой безопасности в рамках реализации процедур финансового мониторинга очень важно постоянно совершенствовать данную систему процедур, включая идентификацию клиентов, мониторинг операций, замораживание преступных доходов и многие другие, так как легализация преступных доходов и финансирование терроризма, в свою очередь, предполагают постоянный генезис путем разработки новых схем легализации и финансирования преступной деятельности.

Вместе с тем совершенствование финансового мониторинга — это не только процесс установления новых нормативно урегулированных процедур, но и обратный процесс — процесс дерегулирования — процесса признания норм прав утратившими силу в связи с потерей ими актуальности и адекватности реагирования на существующие внешние и внутренние угрозы. Рассмотрим лишь некоторые из них.

Нам не хотелось бы в который раз повторять, что «Карфаген должен быть разрушен» [7. С. 288], но, наш взгляд, институт обязательного контроля в рамках финансового мониторинга должен быть кардинально реформирован. Представляется, что оптимальный вариант заключается в отмене обязательного контроля в рамках финансового мониторинга.

Информационное давление на Росфинмониторинг в виде ежедневно поступающей информации об операциях и сделках, не связанных с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма, еще раз доказывает, что Росфинмониторинг получает значительный объем информации, не имеющей практической значимости в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

На неэффективность данного вида контроля указывает и тот факт, что закрепление исчерпывающего перечня критериев и признаков подобных операций и сделок в законодательном акте³ изначально заставляет профессиональных «отмывателей» и террористов структурировать сделки таким образом, чтобы избежать направления информации о них в Росфинмониторинг.

Нельзя не согласиться, что институт обязательного финансового мониторинга — эта процедура, которая была крайне важна и необходима в период становления национальной системы противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма, когда одной из основных задач было «приучить» агентов финансового мониторинга к каждодневной работе по финансовому мониторингу.

³ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

Спустя десятилетие данный институт, на наш взгляд, препятствует переходу количества в качество: когда выявление операций, связанных с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма, достигается не за счет большего количества сообщений об операциях, формально соответствующих критериям «обязательных» операций и сделок, а за счет аналитической работы подразделения финансового мониторинга хозяйствующих субъектов, выявляющих необычные операции и сделки, которые впоследствии становятся предметом рассмотрения Росфинмониторинга и правоохранительных органов.

В этой связи можно говорить о необходимости информационной синергии, когда аналитическая функция Росфинмониторинга будет дополняться результатами уже проведенной аналитической работы агентами финансового мониторинга. Иными словами, результаты аналитических исследований Росфинмониторинга станут продолжением аналитической работы агентов финансового мониторинга.

Довод сторонников сохранения обязательного финансового мониторинга о том, что указанный вид финансового мониторинга позволяет выявлять большинство операций, связанных с противоправной деятельностью, может быть нивелирован отнесением критериев и признаков операций, подлежащих обязательному мониторингу, к необычным сделкам и операциям. Иными словами, критерии операций и сделок, подлежащих обязательному мониторингу, должны стать критериями операций и сделок, подлежащих факультативному мониторингу.

Преимуществом такого подхода является то, что операции, соответствующие «бывшим» критериям операций, подлежащих обязательному контролю, будут направляться в Росфинмониторинг, при наличии обоснованных подозрений в легализации преступных доходов, и финансированию терроризма. Назовем такой подход «интеллектуальным» в противовес «механическому» направлению информации. Неоспоримым достоинством данного подхода станет, с одной стороны, значительное уменьшение объема информации, направляемой в подразделение финансового мониторинга, а с другой, — повышение качества представляемой информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу.

Обязательный мониторинг оказывает негативное воздействие и на агентов финансового мониторинга, которые фокусируют свою работу, прежде всего, на обязательном мониторинге, рассматривая факультативный мониторинг по остаточному принципу. В этой связи большая часть трудовых, информационных ресурсов уходит на сбор информации в рамках обязательного финансового мониторинга, а не на анализ операций и сделок, которые могут быть в реальности связаны с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

С высокой степенью уверенности можно говорить, что обязательный мониторинг является формальным, так как перечень операций и сделок, подлежащих обязательному мониторингу, является исчерпывающим и закреплен в фе-

деральном законодательстве⁴. Последнее позволяет всем субъектам, планирующим противоправную деятельность в целях легализации преступных доходов или финансированию терроризма, конструировать финансовые схемы в обход существующих критериев и признаков. В этой связи большинство операций и сделок, направляемых в Росфинмониторинг, не имеет ничего общего с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма и в большинстве случаев может рассматриваться как «информационный мусор».

Компромиссным подходом могло бы стать перераспределение обязанностей по мониторингу операций и сделок от агентов финансового мониторинга к органам государственной власти специальной компетенции. Так, Росреестр (Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии) как федеральный орган исполнительной власти мог бы эффективно выполнять функции по сбору информации о сделках с недвижимостью на сумму, равную или превышающую 3 млн руб., в результате которых осуществляется переход права собственности⁵. Отметим, что такое решение было бы оптимальным, так как позволяло бы анализировать все сделки с недвижимостью, в результате которых меняется собственник недвижимого имущества, в то время как агенты финансового мониторинга могут выявлять только те сделки, расчеты по которым осуществляется через банковские счета.

Не менее актуальным представляется, по нашему мнению, вопрос деления субъектов хозяйственной деятельности на «клиентов» и «контрагентов». К сожалению, определение «клиента» как физического или юридического лица, иностранной структуры без образования юридического лица, находящихся на обслуживании организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом⁶, не дает возможности субъектам гражданского оборота однозначно разграничить клиентов и контрагентов в хозяйственном обороте и, как следствие, полностью исключить риск привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о финансовом мониторинге.

Представляется, что одним из решений данного вопроса стало бы закрепление обязанности агентов финансового мониторинга по идентификации клиента, представителя клиента, выгодоприобретателя и бенефициарного владельца по всем гражданско-правовым сделкам, за исключением сделок, в которых с обеих сторон выступают агенты финансового мониторинга. При этом на сайтах регуляторов Росфинмониторинга и Банка России предлагается обеспечить пуб-

⁴ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

⁵ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

⁶ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

личный доступ к указанной информации на постоянной основе, а обновление информации возложить на самих агентов финансового мониторинга через личные электронные кабинеты.

Созвучны с данным вопросом изменения в Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» на основании федерального закона от 23.06.2016 № 215-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁷ в части возложения обязанности по идентификации бенефициарных владельцев на самих юридических лиц. В этой связи логично было бы исключить обязанность агентов финансового мониторинга по идентификации бенефициарных владельцев своих клиентов. При этом информацию о бенефициарных владельцах можно было бы разместить на информационном портале Федеральной налоговой службы России, обеспечивающей ведение единого государственного реестра юридических лиц. Рассмотренный пример является ярким примером введения новых публично-правовых обязанностей без параллельного изъятия «устаревших, потерявших актуальность» правовых норм.

В заключение отметим, что финансовый мониторинг как обязательное условие финансовой безопасности государства обусловлен теми негативными политическими, экономическими и социальными последствиями, которые возникают при легализации преступных доходов и финансировании терроризма. При этом совершенствование самого института финансового мониторинга следует связывать не только с расширением публично-правового регулирования путем возложения новых публично-правовых функций на агентов финансового мониторинга, что нельзя назвать равноправным «государственно-частным партнерством в области ПОД/ФТ» [8. С. 228], но и с дерегулированием «устаревших» процедур финансового мониторинга. Аксиоматично, что новые регуляторные процедуры должны учитывать интересы как государства, призванного реализовывать публичные функции, так и хозяйствующих субъектов, основным назначением большинства которых является предпринимательская деятельность.

В этой связи предлагаемые пути по снижению публично-правовой нагрузки с агентов финансового мониторинга, являющихся хозяйствующими субъектами, могли бы повысить эффективность деятельности агентов финансового мониторинга при проведении аналитической работы по выявлению операций и сделок, связанных с легализацией преступных доходов и финансированием тер-

⁷ Федеральный закон от 23.06.2016 № 215-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3884.

роризма и, как следствие, обеспечить финансовую безопасность государства в данной сфере.

На наш взгляд, стремление увеличить публично-правовой функционал коммерческих организаций за счет законодательного закрепления новых критериев операций и сделок, подлежащих обязательному мониторингу напрямую не связанных с риском легализации преступных доходов и финансированием терроризма, не дает положительного эффекта ни для развития государственного финансового контроля, ни для развития российской экономики. Вопрос финансовой безопасности государства — это не всегда вопрос введения новых нормативных процедур, ужесточения ответственности за нарушения в сфере ПОД/ФТ перед лицом внутренних и внешних вызовов, но и вопрос дерегулирования, обеспечивающего снижение количественной контрольной нагрузки на хозяйствующих субъектов и переход к качественному государственному финансовому контролю.

БИБЛИОГРАФИЯ

- [1] *Кортунов С.В.* Национальная и международная безопасность: концептуальные основы. М.: Гос. ун-т — Высшая школа экономики, 2007. 410 с.
- [2] *Кондрат Е.Н.* Создание единой правовой основы регулирования финансового контроля как условие обеспечения финансовой безопасности государства // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 83–86.
- [3] *Алексеева Д.Г.* Теоретические основы банковской безопасности (российский и зарубежный опыт). М.: Агрус, 2010. 250 с.
- [4] *Мигачева Е.В., Писенко К.А.* Понятие, система, субъекты и актуальные вопросы обеспечения финансовой безопасности: финансово-правовой аспект // Финансовое право. 2014. № 12. С. 8–14.
- [5] Suspicion of Money Laundering. In the Crossfire of International Due Diligence Obligations. By professionals — for professionals. 2006. Дата обращения: 05.07.2016. Доступ по ссылке: <http://doc1.lbfli.li/aap/FLMA147361.pdf>.
- [6] *Caesar E.* Deutsche Bank's \$10-Billion Scandal // The New Yorker. August 29, 2016.
- [7] *Прошунин М.М.* Финансовый мониторинг в системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. М., 2010. 421 с.
- [8] *Ковалева С.* Актуальные вопросы развития национальных систем противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в государствах — членах ЕврАзЭС / отв. ред. В.Е. Понаморенко, К.Г. Сорокин. М.: Юстицинформ, 2014. 340 с.

THE FINANCIAL MONITORING AS MANDATORY CONDITION FOR FINANCIAL SAFETY OF THE STATE

M.M. Proshunin

Russian Academy of Justice
69, Novocheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117418
The Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

This article is devoted to financial law issues on financial security of the state in relation to anti-money laundering and terrorism financing. The financial safety becomes the essential part of financial activity of the state.

One of the threats for modern state is money laundering and terrorism financing. In course of financial activity of the state financial monitoring acts as a financial law instrument for anti-money laundering and combating terrorism financing.

The financial monitoring as an essential part of financial safety of the state is justified by negative consequences for the state due to money laundering and terrorism financing. The author considers political, economic, social and legal significance of money laundering and terrorism financing.

In order to ensure the financial safety of the state in course of financial monitoring measures it is very important to permanently develop the financial law procedures, including client identification, monitoring of operations, assets freezing and others as money laundering and terrorism financing presume the permanent genesis by development of new schemes of money laundering and terrorism financing.

The author proves that deregulation has to be one of methods of improvement of current system of financial monitoring in order to ensure financial security of the state and its financial institutions.

The article contains suggestions as to the institute of mandatory control which the immediate law modification is required to and institute of identification of ultimate beneficiary owners imposing the parallel obligations on clients and agents of financial monitoring.

It is stated that decreasing the number of public functions in relation to agent of financial monitoring being commercial entities will increase the efficiency of analytical work as to detection of transactions linked with money laundering and terrorism financing and finally, ensure the financial safety of the state.

Key words: financial security; money laundering; financial monitoring; financial system of the State; state financial control; securities market; mandatory control; KYC; beneficiary owners; combating terrorism financing

REFERENCES

- [1] Kortunov SV. *Nacional'naja i mezhunarodnaja bezopasnost': konceptual'nye*. Moscow: Gos. un-t — Vysshaja shkola jekonomiki; 2007. 410 p. (In Russ.).
- [2] Alekseeva DG. *Teoreticheskie osnovy bankovskoj bezopasnosti (rossijskij i zarubezhnyj opyt)* Moscow: Agrus; 2010. 250 p. (In Russ.).
- [3] Kondrat EN. The creation of unified legal ground for regulation of financial control as a condition for financial safety of the state. *Administrative and municipal law*. 2011;3:83–86. (In Russ.).
- [4] Migacheva EV, Pisenko KA. The term, system, subjects and actual issues of financial safety: financial law aspect. *Financial law*. 2014;12:8–14 (In Russ.).
- [5] Suspicion of Money Laundering. In the Crossfire of International Due Diligence Obligations. By professionals — for professionals. 2006. [cited 2016 Jul 5]. Дата обращения: 05.09.2016. Available from: <http://doc1.lbfli.li/aap/FLMA147361.pdf> (In English).
- [6] Caesar E. Deutsche Bank's \$10-Billion Scandal. *The New Yorker*. August 29, 2016. (In English).
- [7] Proshunin MM. *Finansovyj monitoring v sisteme protivodejstvija legalizacii (otmyvaniju) dohodov, poluchennyh prestupnym putem, i finansirovaniju terrorizma (monografija)*. Moscow; 2010. 421 p. (In Russ.).
- [8] Kovaleva S. *Aktual'nye voprosy razvitija nacional'nyh sistem protivodejstvija legalizacii prestupnyh dohodov i finansirovaniju terrorizma v gosudarstvah — chlenah EvrazJeS*. Ponomorenko VE, Sorokin KG, eds. Moscow: Justicinform; 2014. 340 p. (In Russ.).

РЕЦЕНЗИИ

С.Ф. УДАРЦЕВ КОНСТИТУЦИЯ И ЭВОЛЮЦИЯ ОБЩЕСТВА (ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ФИЛОСОФИИ ПРАВА)

Е.К. Нурпеисов

Институт истории государства Комитета науки
Министерства образования и науки Республики Казахстан
ул. Орынбор, 8, Астана, Республика Казахстан, 010000

В научной литературе явно недостает работ с теоретическим и философско-правовым осмыслением конституции и конституционного развития. Монография С.Ф. Ударцева «Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права)» (СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. 388 с.) посвящена именно этим аспектам конституционной эволюции. В рецензируемой работе рассмотрен поиск основ права в истории человечества, этимология термина «конституция». Благодаря творческому использованию метода восхождения от абстрактного к конкретному, в монографии представлена аргументированная, теоретически многоплановая картина эволюции конституции в контексте периодов развития и стагнации человеческой цивилизации, показано место основного закона в механизмах экономического и политического развития. Конституция интерпретируется как основа и одновременно вершина национальной правовой системы, соединяющая ее с международным правом. Воздействие конституции на общественно-политическую и социально-экономическую жизнь общества представлено как в плоскости ее непосредственно регулятивного действия, так и в плане ее идеологического влияния через современные ей формы политического, правового, морального и религиозного сознания. Показаны механизмы их обратного воздействия на формирующиеся и действующие конституции. Отмечается внимание в книге к общим тенденциям и перспективам политического и правового развития и роли в этом процессе конституции. Глобализация неизбежно тягивает в лоно развитой цивилизации страны и народы, находящиеся на разных стадиях развития, с объективной необходимостью обуславливая возникновение наднациональных, планетарных регулятивных инструментов, в числе которых достойное место должно занять планетарное право, имеющее идеологические и нормативные предпосылки в современном мировом сообществе.

Ключевые слова: конституция; государство; общественный прогресс; система права; конституционный контроль; толкование; общественное сознание; глобализация; формирование планетарной системы права; человеческая цивилизация; этимология конституции; конституция и экономика; конституция и политика

Вопрос о том, что такое конституция, современному человеку представляется настолько простым, что он без затруднения и уверенно сформулирует ответ: «Конституция – это основной, главный закон страны». И в этом он будет прав. Затруднения начинаются тогда, когда пытаются разобраться, в чем это главенство проявляется? Почему Конституция является основой и одновременно вершиной правового развития общества? Каким образом конституция и ее нормы, предназначенные для фиксации, стабилизации сложившегося порядка в

обществе, стимулируют изменение этого порядка, открывая простор для общественного прогресса? Каков путь восхождения конституции как основания правовой системы, к ее вершине?

Эти и многие другие вопросы эволюции конституции в неразрывной связи общественным прогрессом всегда волновали умы мыслителей, политических деятелей и тех, кто неравнодушен к судьбе страны и собственной судьбе.

В большинстве случаев, когда теоретический анализ конституционной проблематики не выходил за рамки текста конституции, он неизбежно сводился к более или менее удачному его комментированию, в лучшем случае увязанному с конкретно-историческими условиями принятия и действия конституции. Тонкости ее потенциала в качестве стабилизатора общественного уклада, стимулятора его качественной эволюции, рычагов общественно-политического прогресса зачастую выпадали из сферы общественного сознания. Вследствие этого о конституции складывалось однобокое мнение как о главном законе среди множества других законов страны. Или же, иными словами, она представлялась как «закон законов».

Такое понимание сути, роли и возможностей конституции как в ретроспективном, так и в перспективном плане существенно сужает поле ее познания и порождает недооценку потенциала этого уникального порождения человеческой цивилизации.

В связи с этим безусловный теоретический и практический интерес представляет фундаментальный труд доктора юридических наук С.Ф. Ударцева «Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права)», опубликованный в Санкт-Петербурге в 2015 г. В нем перед взором читателя конституция разворачивается таким множеством граней, которые, при их системном, целостном отражении, позволяют по новому понять и по достоинству оценить этот политико-правовой документ, нацеленный, казалось бы, только на консервацию общественных отношений, желаемых в данных конкретно-исторических условиях, но содержащих в то же время текстуально не прописанный, но логический присущий потенциал развития этих отношений в направлении прогресса.

Структурно работа построена таким образом, что ее фрагментарное чтение превращается в малопродуктивное занятие, поскольку каждое последующее суждение, выводы автора являются необходимым звеном в логической цепи предыдущих размышлений. Поэтому анализ и оценку теоретических выводов С.Ф. Ударцева предстоит осуществить в той же логической последовательности, в какой они изложены в монографии.

Начиная исследование с уяснение смысловых оттенков термина «конституция», широко используемого в различной языковой и профессиональной среде, в различные исторические периоды. Автор устанавливает, что главным в содержании этого термина является то, что им отражается устойчивая структура, будь это телосложение в медицине, устройство государства в политологии, основание системы права в древней и современной юриспруденции. Поиск этимологических корней термина «конституция» оказался полезным не только в

мировоззренческом плане, поскольку он способствовал расширению поля познания ее сути, но и в теоретико-познавательном отношении, так как позволил углубить понимание многообразных граней конституции, выводя ее тем самым за пределы нормативистского, схоластического познания. Дело в том, что лаконичная формулировка «конституция – это основной закон страны (государства)» не раскрывает ее функциональную характеристику, сводящуюся к конструированию, сохранению и развитию структуры общества и государства.

Проведенное в работе убедительное обоснование универсального характера содержания понятия «конституция», используемого в различных отраслях знания в тождественном смысле и позволяет рассмотреть ее регулятивное значение, и понять и оценить заложенный в ней идеологический потенциал по развитию либо торможению общественно-политических и социально-экономических процессов, а также по модернизации или консервации правовой системы государства. Этот последний аспект потенциала конституции особенно важен для теории и практики развития права, несводимого к совокупности норм, установленных государством, а включающего, наряду с законодательством, обычное право, «судебные и административные прецеденты, мнение отдельных юристов» (с. 32), правосознание.

Таким образом, универсальное понятие конституции, отражающее устройство, установление чего-либо и являющееся абстрактным по отношению к действительности, является исходным пунктом восхождения от абстрактного (конституция – как отражение структуры, устройства, какого либо материального или нематериального объекта) к конкретному (конституция в юридическом смысле – как закон, устанавливающий структуру и устройство государства и общества). Использование этого философского метода познания позволило С.Ф. Ударцеву теоретическим взором охватить сложный путь становления конституции, как юридического акта, на протяжении всего исторического пути человеческой цивилизации. Даже в те исторические периоды, когда термин «конституция» не употреблялся в его современном понимании, правители издавали правовые акты, определяющие структуру органов государства, институты общества, правовое положение его членов. Эти документы именуется в монографии как факты «конституционного характера» (с. 21), «конституционного значения» (с. 28).

Умелое использование метода восхождения от абстрактного к конкретному позволило автору теоретически воссоздать конкретное целое (конституцию) во всех его обозримых чертах и связях с социальной действительностью. Благодаря этому в работе сформулированы интересные суждения об особенностях действия конституции в условиях общественного хаоса и порядка, последовательно меняющихся циклов социальной жизни, авторитаризма и демократии, стагнации и прогресса, национального государства и планетарного сообщества, деградирующего и прогрессирующего общественного сознания в его традиционных формах (политическое, правовое, моральное и религиозное сознание).

Наполняя абстрактные представления о конституции конкретным многоплановым содержанием, автор после исследования общих вопросов характер-

ных для конституционализма, переходит к частным вопросам, имеющим отношение к конституциям отдельных государств, отличающихся по типам, формам правления и государственного устройства, политическому режиму.

При этом через всю работу проводится мысль о том, что конституция будучи частью законодательства, одновременно является частью права. «Как вершина законодательства, она является и своего рода местом соединения его с другими формами права — естественным, международным, обычным правом, правовой доктриной» (с. 67). Понимание права как социального регулятора взаимоотношений людей, охватывающего не только собственно нормативные правовые акты, установленные государственными органами, но и другие общественные феномены, оказывающие прямое или опосредованное регулятивное воздействие на поведение людей, одно из принципиальных положений рецензируемого исследования.

Узконормативистский подход к определению права, сводящий его к совокупности действующих нормативных правовых актов, существенно обедняет содержание этого уникального регулятора общественных отношений, оставляя вне поля зрения правосознание, акты доктринального и официального толкования норм, в том числе конституционных, вошедшие в обиход обычаи, неотъемлемые естественные потребности людей, решения судебных и других государственных органов.

Между тем все они оказывают прямое или косвенное воздействие на поведение, задавая ему определенное направление и способ и придавая ему тем самым правомерный характер. Общественно обусловленному ожиданию или полаганию одного субъекта отношения соответствует аналогично обусловленное долженствование другого субъекта. Собственно, суть поведения человека состоит в реализации им посредством действия или бездействия своего отношения к другому человеку. Поскольку люди в общественной жизни вступают в общественные отношения как носители определенного социального статуса, то их поведение, становясь социальным, реализует отношения социального ожидания и соответствующего ему долженствования.

Для поведения, подпадающего под правовое регулирование, принципиально важен именно этот момент: обусловленное достигнутым уровнем общественного развития взаимное ожидание и долженствование субъектов отношения. Этого не требуется, например, для морального регулирования, когда совершенное добро не предполагает ни его ожидания, ни обязательной благодарности. Добрый поступок в виде подарка или помощи, которые вне зависимости от того, приняты или отвергнуты другой стороной, для права останутся индифферентными. Другое дело, если этот поступок облачен в форму договора дарения или безвозмездной услуги, тогда он оказывается вовлеченным в сферу действия права со всеми вытекающими отсюда юридическими последствиями.

При таком подходе к предмету правового регулирования становится понятным, что кроме норм права регулятивное воздействие на поведения оказывают и другие правовые явления. Среди них, как это убедительно показано в рецензируемой монографии, существенная роль принадлежит актам толкования

норм, в частности, конституционных. Детально анализируя вопросы регулятивного значения актов толкования органами конституционного контроля, автор справедливо подчеркивает: «Во многом благодаря толкованию и реализации конституционных норм конституция обретает жизнь, может наполниться новым содержанием, преодолеть возникшие на практике преграды и сомнения, вселить в правоприменителей уверенность в правильности их действий» (с. 197).

В этом же ряду правовых регуляторов общественных отношений находится правосознание. Специально освещая его роль в создании и реализации норм конституции, С.Ф. Ударцев отмечает позитивную роль правовых идей, доктрин, профессионального и массового, а также индивидуального правосознания в конституционных реформах, в отрицании отживших и создании новых норм конституции и реализации этих норм в деятельности государственных органов, общественных институтов, поведении юридических и физических лиц. В связи с этим весьма уместно привести следующую цитату из книги: «Любой акт человека проходит через него, любой нормативной правовой акт представляет собой кристаллизацию сознания, мысли на определенном историческом этапе, которые остаются в силу этого произведением коллективного творчества и массовой, индивидуальной и коллективной реализации, в том числе в процессе правоприменения» (с. 183).

Рассматривая конституцию в контексте эволюции общества и государства, автор обращает внимание на проблемы стабилизации общественных процессов и их ускоренного развития при активной роли конституции, при которых она сама претерпевает коренные изменения, а в ряде случаев даже исчезает, уступая место новой. В работе детально исследованы причины как частой сменяемости, так и долговечности конституций разных стран.

Условия политического и экономического кризисов являются серьезным испытанием для конституции на прочность, на ее адаптированность к прогнозируемому посткризисному периоду, и особенно на обеспеченность конституционных прав и свобод граждан. В связи с этим представляется интересным проведенный автором сравнительный анализ решений Конституционных судов Казахстана, Литвы, Украины, Чехии, Португалии, России по вопросам социальной защиты граждан в кризисные и посткризисные годы (с. 112–120).

Хотя конституция не является исходной глубинной первопричиной происходящих в обществе кризисных или прогрессивных явлений, она, в силу не всегда очевидного, но имманентного ей присущего специфического идеологического и регулятивного потенциала, играет порой превентивную роль, снимая остроту кризиса и стимулируя общественный прогресс. Размышляя об этом, С.Ф. Ударцев логически обосновывает механизмы синхронизации конституции с развитием общества, а также вычленяет из всей совокупности явлений общественной жизни, в гуще которых проходит жизненный путь конституции, т.е. которые являются неперенными условиями, обуславливающими конституционные реформы (с. 130–172).

Особую ценность работе придает проведенный в ней анализ решений Конституционных судов Казахстана, Кыргызстана, Кувейта, Венгрии, Молдовы,

России, Таиланда, Украины, принятых в разные годы и по разным вопросам государственного строительства. При этом автор подробно останавливается на решениях Конституционных Судов Украины и России по факту отделения Крыма от Украины и присоединении к России. Юридическая уникальность ситуации состояла в том, что ее правовая оценка в свое время была дана с позиций двух конституций: Украины и России. «При этом рассмотрение велось не только с точки зрения разных конституций, но и в разных аспектах происходившего процесса, образно говоря, «вдогонку, провожая» и «навстречу, встречая» (с. 290).

Последний раздел работы посвящен анализу правовых проблем развития человечества в планетарном масштабе. Глобализация, как историческая тенденция, обусловленная прежде всего экономическими причинами, благодаря резкому рывку информационных технологий, втягивает в свою орбиту всю человеческую цивилизацию несмотря на различные ступени развития ее отдельных фрагментов. При этом новые для некоторых стран материальные и духовные ценности становятся привлекательными не только благодаря экономической экспансии развитых стран. В опережающем отражении действительности, с точки зрения привлекательного образа жизни в современном мире, ведущая роль принадлежит информационной экспансии, меняющей общественное и индивидуальное сознание более коротким, непосредственным путем, чем опосредованное воздействие на них экономических и политических условий бытия общества.

Этими обстоятельствами обусловлены возникновение наднациональных политических и правовых институтов планетарного характера. Размышляя над этим, автор верно подчеркивает: «В XXI в. фактически формируется новая экономическая и политико-правовая структура мира, которой не совсем адекватны некоторые очертания ее современного устройства, часть действующих международно-правовых документов, а также политических и правовых документов на уровне национальных государств» (с. 329).

Автор делает следующий вывод: «Важным рубежным этапом в истории человечества является формирование единой планетарной системы нормирования, соотнесения, масштабирования, гармонизации интересов, воли, моделей поведения индивидов, малых и больших социальных групп, а также формирование системы планетарного управления и самоуправления человечества как естественной и наиболее оптимальной на определенной ступени его развития» (с. 331–332).

Представляется, что не последнюю роль в этом отношении сыграют политико-правовые инструменты национального и особенно, наднационального планетарного уровня. Поэтому постановка С.Ф. Ударцевым этих вопросов в качестве предмета дальнейших теоретических разработок заслуживает высокой оценки, творческого одобрения и широкой поддержки.

Написать отзыв об уникальном исследовании, проведенном С.Ф. Ударцевым, было нелегко, поскольку невозможно охватить все то новое, что изложено в его книге, по техническим причинам (ограниченный объем текста рецензии).

В то же время очень легко было следить за развертыванием размышлений автора в силу их строгой логической последовательности. Книга является примером того — что исследовать и как описывать. Поэтому ее следует не просто читать, а изучать. Чтение может обогатить память, а изучение позволит углубить мысль.

Раскрывая на теоретическом уровне очевидные, зримые и не явные, потенциальные грани конституции, С.Ф. Ударцев внес несомненный вклад развитие теории конституционного права, теории и философии права. В этом мировоззренческий смысл, теоретико-практическое значение и методологическая ценность проведенного исследования.

S.F. UDARTSEV
CONSTITUTION AND EVOLUTION OF A SOCIETY
(ISSUES OF THEORY AND LEGAL PHILOSOPHY)

E.K. Nurpeisov

State History Institute of Scientific Committee under
the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan
8, Orynbor st., Astana, Republic of Kazakhstan, 010000

There are a few works in scientific writings that contain theoretical and philosophical-legal comprehension of the constitution and the constitutional development. The article includes the analysis and the value of fundamental theoretical deductions contained in the monograph “Constitution and evolution of a society (issues of theory and legal philosophy)” written by S.F. Udartsev (Saint-Petersburg: Universitetskii izdatel'skii konsortsiium, 2015. 388 p.). It is dedicated specially to the aforementioned aspects of the constitutional evolution. The work under review observes the search for basis of law in the human history and etymology of a term «constitution». Due to the fruitful using the method of moving from the abstract to the concrete the monograph presents a proved, theoretically multidimensional picture of evolution of the constitution during the stages of development and stagnation of the human civilization. It shows the place of the basic law in mechanisms of economical and political development. The constitution is interpreted as a basis as well as apex of the national legal system that connects it with the international law. The impact of the constitution on the social-political and social-economical life is presented by its regulative activity as well as ideological influence through contemporary forms of political, legal, moral and religious consciousness. The work shows its back influence on the forming and acting constitutions. It marks general tendencies and perspectives of political and legal development and the role of the constitution in this process. Globalization contributes to including of whole countries and peoples into space of the developed civilization and this is accompanied by appearance of supranational, planetary regulative tools. One of the latter shall be planetary law that already has some ideological and legal background in the modern world society.

Key words: constitution; state; public progress; legal system; constitutional control; interpretation; public conscience; globalization; forming of planetary legal system; human civilization; etymology of constitution; constitution and economy; constitution and policy

НАШИ АВТОРЫ

Абашидзе Аслан Хусейнович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Юридического института Российского университета дружбы народов, директор Центра инновационно-образовательных проектов и правовых исследований Юридического института Российского университета дружбы народов, вице-председатель Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, председатель Комиссии международного права Российской ассоциации содействия ООН. E-mail: abashidze.rudn@gmail.com

Беляев Максим Александрович — кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры онтологии и теории познания, факультета философии и психологии Воронежского государственного университета. E-mail: belyaev@phipsy.vsu.ru

Зеленцов Александр Борисович — доктор юридических наук, профессор, профессор, кафедры административного и финансового права Юридического института РУДН, заслуженный юрист Российской Федерации. E-mail: abzelentsov@yandex.ru

Калиш Дарья Борисовна — аспирант кафедры теории права и государства Юридического института РУДН. E-mail: kalish_db@rambler.ru

Киселева Екатерина Вячеславовна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права Юридического института РУДН. E-mail: kiseleva_ev@pfur.ru

Коломиец Дмитрий Юрьевич — аспирант кафедры административного и финансового права Юридического института РУДН.

Лаптева Людмила Евгеньевна — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой истории государства и права Института права и Национальной Безопасности РАНХиГС, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН. E-mail: lelapteva@gmail.com

Минникес Ирина Викторовна — доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой теории и истории государства и права Иркутского института (филиал) ФГБОУ ВО «Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)». E-mail: ivminnikes@mail.ru

Нурпеисов Еркеш Калиевич — кандидат юридических наук, доцент, академик Национальной академии естественных наук Республики Казахстан, главный научный сотрудник Института истории государства Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан. E-mail: nurela@ya.ru

Прошунин Максим Михайлович — доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия,

профессор, доцент кафедры административного и финансового права РУДН.
E-mail: mproshunin@mail.ru

Ростова Ольга Сергеевна — кандидат юридических наук, доцент, начальник научно-исследовательской лаборатории юридической техники и экспертизы нормативных правовых актов и иных документов, ФБУ «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации». E-mail: rostova21@yandex.ru

Черных Ирина Алексеевна — аспирант кафедры международного права Юридического института РУДН. E-mail: ichernykh.law26@gmail.com

OUR AUTHORS

Abashidze Aslan Kh. — Doctor of Law, Professor, Head of the International Law Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia, Director of the Center for innovative educational projects and legal research, Peoples' Friendship University of Russia, Vice chairman of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Chairman of the International Law Commission for UN development of the United Nations Association of Russia. E-mail: abashidze.rudn@gmail.com

Beljaev Maksim A. — PhD (Philosophy), Associate Professor, Department of Ontology and Theory on Knowledge, Faculty of Philosophy and Psychology, Voronezh State University. E-mail: belyaev@phipsy.vsu.ru

Chernykh Irina A. — Post-graduate student, International Law Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia. E-mail: ichernykh.law26@gmail.com

Kalish Dar'ya B. — Post-graduate student, Theory of Law and State Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia. E-mail: kalish_db@rambler.ru

Kiseleva Ekaterina V. — PhD (Law), Associate Professor, International Law Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia. E-mail: kiseleva_ev@pfur.ru

Kolomijets Dmitrii Y. — Post-graduate student, Administrative and Financial Law Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia.

Lapteva Liudmila Y. — Doctor of Law, Professor, Head of the Chair of History of State and Law, Institute of Law and National Security, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Leading Researcher, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. E-mail: lelapteva@gmail.com

Minnikes Irina V. — Doctor of Law, Associated professor, Head of Department of Theory and History of State and Law, Irkutsk Institute (branch) of Russian State University of Justice (RPA Russian Ministry of Justice). E-mail: ivminnikes@mail.ru

Nurpeisov Erkeshe K. — PhD. (Law), Associate Professor, Academician of National Academy of Natural Science of the Republic of Kazakhstan, Chief Scientific Officer of State History Institute of Scientific Committee under the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan. E-mail: nurela@ya.ru

Proshunin Maxim M. — Doctor of Law, Professor, Financial Law Department, Russian Academy of Justice; Administrative and Financial Law Department, Law Institute, People's Friendship University of Russia. E-mail: mproshunin@mail.ru

Rostova Olga S. — PhD (Law), Associate Professor, Head of the Scientific Research Laboratory of Judicial Technique and Legal Examination of Legally Enforceable Enact-

ments, Federal Budgetary Institution “Scientific Center of Legal Information”. E-mail: rostova21@yandex.ru

Zelentsov Aleksandr B. — Doctor of Law, Professor, Administrative and Financial Law Department, Law Institute, People’s Friendship University of Russia, Distinguished Jurist of the Russian Federation. E-mail: abzelentsov@yandex.ru

Научный журнал

ВЕСТНИК
Российского университета
дружбы народов

Серия:

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

2016, № 3

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61218 от 30.03.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»
(ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198)

Редактор *К.В. Зенкин*
Компьютерная верстка *К.К. Степанов*

Адрес редакции:
Российский университет дружбы народов
ул. Орджоникидзе, д. 3, Москва, Россия, 115419
Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: ipk@pfur.ru

Адрес редакционной коллегии
серии «Юридические науки»:
117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6
Тел.: +7 (495) 433-14-80; e-mail: lawjournalrudn@pfur.ru

Подписано в печать 20.12.2016. Выход в свет 30.12.2016. Формат 70x100/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».
Усл. печ. л. 20,0. Тираж 500 экз. Заказ № 833

Цена свободная
Типография ИПК РУДН
ул. Орджоникидзе, д. 3, Москва, Россия, 115419
тел. +7 (495) 952-04-41

Scientific journal

BULLETIN
of Peoples' Friendship
University of Russia

Series:
LAW

2016, N 3

Editor *K.V. Zenkin*
Computer design *K.K. Stepanov*

Address of the editorial board:

Peoples' Friendship University of Russia
3, Ordzhonikidze st., Moscow, Russia, 115419
Ph. +7 (495) 955-07-16; e-mail: ipk@pfur.ru

Address of the editorial board

Series «Law»:

6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198
Ph. +7 (495) 433-14-80
e-mail: lawjournalrudn@pfur.ru

Printing run 500 copies

Open price

The release from 20.09.2016

Address of PFUR publishing house:

3, Ordzhonikidze st., Moscow, Russia, 115419
Ph. +7 (495) 952-04-41

ф. СП-1

ФГУП «ПОЧТА РОССИИ»

АБОНЕМЕНТ на журнал
ВЕСТНИК РУДН
Серия «Юридические
науки»

20831

(индекс издания)

Количество
комплектов:

на **2017** год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

ПВ	место	литер

на журнал

20831

(индекс издания)

ВЕСТНИК РУДН

Серия «Юридические науки»

Стои- мость	подписки	руб. ___ коп.	Количество комплектов:
	переадресовки	руб. ___ коп.	

на **2017** год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ф. СП-1

ФГУП «ПОЧТА РОССИИ»

АБОНЕМЕНТ на журнал
ВЕСТНИК РУДН
Серия «Юридические
науки»

20831

(индекс издания)

Количество
комплектов:

на **2017** год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

ПВ	место	литер

на журнал

20831

(индекс издания)

ВЕСТНИК РУДН

Серия «Юридические науки»

Стои- мость	подписки	руб. ___ коп.	Количество комплектов:
	переадресовки	руб. ___ коп.	

на **2017** год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)