

ПРАВОСУДИЕ JUSTICE

2022
Том 4, № 3

2022
Vol. 4, no. 3

Научно-практический журнал

Scientific and Practical Journal

Учредитель и издатель:

Российский государственный
университет правосудия

Founder and publisher:

Russian State University of Justice

Издается с сентября 2019 года
Периодичность издания – 4 раза в год

Published since September 2019
Publication frequency: quarterly

E-mail: vestnik@rsuj.ru
<http://justice.study>

Научный журнал «Правосудие/Justice» публикует оригинальные, соответствующие установленным требованиям статьи, в которых исследуются наиболее значимые для отечественной и зарубежной юридической науки проблемы, относящиеся к следующим направлениям: теория и история права и государства, глобализация и правосудие, современные правовые доктрины, цифровизация и право, судопроизводство, судебные реформы и судебные системы отдельных стран. Издатель созданием журнала ставит цель представить научному сообществу результаты научных исследований российских и зарубежных ученых по специальному кругу вопросов, касающихся осуществления правосудия. Эти задачи решаются, в частности, посредством публикации статей на английском языке.

Наименование и содержание рубрик журнала соответствуют отраслям науки и Номенклатуре научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени.

С целью экспертной оценки каждого поступающего в редакцию материала осуществляется научное рецензирование. Все рецензенты являются признанными специалистами по тематике рецензируемых материалов. Редакция журнала направляет копии рецензий при поступлении соответствующего запроса в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.

Журнал следует стандартам редакционной этики согласно международной практике редактирования, рецензирования, издательской деятельности и авторства научных публикаций и рекомендациям Комитета по этике научных публикаций (COPE). Журнал входит в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе
по надзору за соблюдением законодательства в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)
Свидетельство о регистрации: ПИ № ФС77-76078 от 24 июня 2019 г.

Подписной индекс 79646
(Агентство «Книга-сервис», каталог «Пресса России»)

Научный редактор Л. Б. Архипова (кандидат юридических наук)
Корректор К. В. Чегулова
Компьютерная верстка Г. С. Гордиенко

Адрес редакции:

Российская Федерация, 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69
Тел.: +7(495) 332-51-49; +7(495) 332-51-19

При перепечатке и цитировании
ссылка на журнал «Правосудие/Justice» обязательна.
Полное или частичное воспроизведение в СМИ материалов,
опубликованных в журнале, допускается только с разрешения редакции

АО «Коломенская типография»
Подписано в печать 21.10.2022
Формат 70×100/16
Объем 15,6 усл. печ. л.
Тир. 300

The peer reviewed, academic and scientific journal “Pravosudie/Justice” publishes original articles in accordance with the established requirements, which research the most significant for the domestic and foreign legal science problems in the following areas: theory and history of law and state, globalisation and justice, modern legal doctrines, digitalisation and law, legal procedure, judicial reforms and judicial systems of individual countries. The publisher of the journal’s aims to present to the scientific community the results of scientific research carried out by the Russian and international scientists and to introduce to the scientific community publications on a special range of issues relating to the administration of justice. These objectives are addressed, inter alia, through the publication of articles in English.

The titles and contents of the rubrics of the journal correspond to the branches of science and Nomenclature of scientific specialities in which degrees are awarded.

All materials submitted to the editorial board undergo a scientific peer review process. All reviewers are recognised experts in the subject matter of the reviewed material. The editorial board sends copies of reviews to the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation upon request.

The journal follows the standards of editorial ethics according to international practices for editing, reviewing, publishing and authorship of scientific publications and the recommendations of the Committee on the Ethics of Scientific Publications (COPE).

The journal is included in the List of peer-reviewed scientific journals, in which the main scientific results of dissertations for the degree of Candidate of Sciences and for the degree of Doctor of Sciences are published.

The Journal is registered in the Federal Service
for Supervision in the Sphere of Communications,
Information Technology and Mass Media (Roskomnadzor)
Certificate: ПИ № ФС77-76078 24.06.2019

Subscription index 79646
(Agency “Kniga-Servis”, catalog “Pressa Rossii”)

Scientific editor L. B. Arkhipova (Cand. Sci. (Law))
Proof-reader K. V. Chegulova
Computer layout G. S. Gordienko

Postal address:

69 Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russian Federation
Tel.: +7(495) 332-51-49; +7(495) 332-51-19

When reprinting or quoting,
the reference to the journal “Pravosudie/Justice” is necessary.
No part of this publication may be reproduced
without the prior written permission of the publisher

JSC “Kolomenskaya Tipografiya”
Signed to print 21.10.2022
Sheet size 70×100/16
Conventional printed sheets 15,6
Number of copies 300

Главный редактор

Корнев Виктор Николаевич (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права имени Н. В. Витрука Российского государственного университета правосудия

Редакционная коллегия

Абдуллин Аделъ Ильсиярович (г. Казань, Россия), доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета

Алекси Роберт (г. Киль, Германия), профессор, доктор, почетный доктор, доктор публичного права и философии права, ведущий профессор юридического факультета Кильского университета имени Христиана Альбрехта

Андреев Владимир Константинович (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, руководитель направления гражданско-правовых и корпоративных исследований Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия

Арямов Андрей Анатольевич (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, проректор по научной работе Российского государственного университета правосудия

Балагер Кальехон Франциско (г. Гранада, Испания), профессор конституционного права Университета Гранады

Бриллиантов Александр Владимирович (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой уголовного права Российского государственного университета правосудия

Бурдина Елена Владимировна (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия

Вударски Аркадиуш (г. Франкфурт-на-Одере, Германия), профессор польского и европейского частного права и сравнительного права Европейского университета Виадрины; заведующий кафедрой гражданского права, гражданского процесса и сравнительного частного права Зеленогурского университета (Польша, г. Зелена Гура)

Годунов Валерий Николаевич (г. Минск, Республика Беларусь), доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник образования Республики Беларусь, директор Института переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции Белорусского государственного университета

Дорская Александра Андреевна (г. Санкт-Петербург, Россия), доктор юридических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, заведующий кафедрой общетеоретических правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия

Ершов Валентин Валентинович (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, академик Российской академии естественных наук, президент Российского государственного университета правосудия

Качалов Виктор Иванович (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовно-процессуального права имени Н. В. Радутной Российского государственного университета правосудия

Колюшин Евгений Иванович (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Кононов Павел Иванович (г. Киров, Россия), доктор юридических наук, профессор, судья Второго арбитражного апелляционного суда

Кулаков Владимир Викторович (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, ректор Российского государственного университета правосудия

Монжаль Пьер-Ив (г. Тур, Франция), доктор публичного права, профессор Университета Франсуа Рабле

Нешатаева Татьяна Николаевна (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, судья Суда Евразийского экономического союза

Никитин Сергей Васильевич (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия

Прошунин Максим Михайлович (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия

Скляр Сергей Валерьевич (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права Российского государственного университета правосудия

Фаргиев Ибрагим Аюбович (г. Магас, Россия), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, Председатель Верховного суда Республики Ингушетия

Фролова Елизавета Александровна (г. Москва, Россия), доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова

Editor-in-Chief

Viktor N. Kornev (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Vitruk Constitutional Law Department, Russian State University of Justice

Editorial board

Adel' I. Abdullin (Kazan, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the International and European Law Department, Kazan (Volga Region) Federal University

Robert Alexy (Kiel, German), Prof. Dr. Dr. h.c. mult., Senior Professor of the Law Department, Christian Albrecht University of Kiel

Vladimir K. Andreev (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Chief Researcher, Head of Civil Law and Corporate Studies of the Justice Research Center, Russian State University of Justice

Andrey A. Aryamov (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Vice-Rector for Scientific Work of the Russian State University of Justice

Francisco Balager Callejón (Granada, Spain), Professor of Constitutional Law of the University of Granada

Alexander V. Brilliantov (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Criminal Law Department, Russian State University of Justice

Elena V. Burdina (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Organization of the Judiciary and Law Enforcement Department, Russian State University of Justice

Arkadiusz Wudarski (Frankfurt am Oder, Germany), Professor of Polish and European Private Law and Comparative Law, European University Viadrina; Head of the Civil Law, Civil Procedure and Comparative Private Law Department, University of Zielona Góra (Zielona Góra, Poland)

Valery N. Godunov (Minsk, Republic of Belarus), Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Educator of the Republic of Belarus, Director of the Institute for Retraining and Advanced Training of Judges, Prosecutors, Courts and Justice Institutions, Belarusian State University

Alexandra A. Dorskaya (St. Petersburg, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Deputy Director, Head of the General Theoretical Legal Disciplines Department, North-West Branch, Russian State University of Justice

Valentin V. Ershov (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker of Science of the Russian Federation, Academician of the Russian Academy of Natural Science, President of the Russian State University of Justice

Viktor I. Kachalov (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Radutnaya Criminal Proceedings Law Department, Russian State University of Justice

Evgeniy I. Kolyushin (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Member of the Central Election Commission of the Russian Federation

Pavel I. Kononov (Kirov, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Judge of the Second Arbitration Court of Appeal

Vladimir V. Kulakov (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Rector of the Russian State University of Justice

Pierre-Yves Monjal (Tours, France), PhD in Public Law, Professor of the Francois Rabelais University

Tatyana N. Neshataeva (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Judge of the Court of the Eurasian Economic Union

Sergey V. Nikitin (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Civil and Administrative Proceedings Department, Russian State University of Justice

Maxim M. Proshunin (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Financial Law Department, Russian State University of Justice

Sergey V. Sklyarov (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Criminal Law Department, Russian State University of Justice

Ibragim A. Fargiyev (Magas, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Chairman of the Supreme Court of the Republic Ingushetia

Elizaveta A. Frolova (Moscow, Russia), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Theory of State and Law and Political Science Department, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

<i>Петухов Н. А., Рябцева Е. В.</i> Основные этапы истории Верховного Суда Российской Федерации	8
<i>Бурдина Е. В.</i> От съезда к съезду: развитие российской модели судейского самоуправления и судебной организации.....	28
<i>Кононов П. И.</i> Правительствующий Сенат в период правления Петра Великого как орган административной юрисдикции	54
<i>Бондарчук И. В., Буткевич О. В., Руденко А. В., Рышкова Л. В., Стрельникова И. Ю.</i> Результаты и тенденции развития института правового мониторинга в Республике Крым.....	76

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

<i>Очерedyкo В. П., Очерedyкo О. В.</i> Материально-правовые основания как ключевой вопрос развития примирительных процедур в публично-правовых спорах	90
<i>Пацация М. Ш.</i> Обеспечение эффективности защиты прав истца при процессуальном правопреемстве на стороне ответчика при реорганизации последнего в ходе разбирательства дела	107
<i>Кирпичев А. Е.</i> Изменение содержания права собственности в условиях цифровой трансформации: к новой концессионной теории собственности? (на англ. яз.).....	125

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

<i>Николюк В. В., Марковичева Е. В.</i> Участие в уголовном процессе органов и должностных лиц, обеспечивающих защиту прав детей	137
<i>Бабаян С. Л., Кохман Д. В.</i> К вопросу о применении поощрительных средств и мер взысканий в отношении условно осужденных и осужденных к ограничению свободы	155
<i>Тимофеев А. В.</i> Общие вопросы методологического обеспечения судебной оценочной экспертизы	174
Порядок принятия и опубликования статей в журнале «Правосудие/Justice».....	188

THEORETICAL AND HISTORICAL LEGAL SCIENCES

- N. A. Petukhov, E. V. Ryabtseva.* The main stages in the history of the Supreme Court of the Russian Federation 8
- E. V. Burdina.* From congress to congress: development of the Russian model of judicial self-government and judicial organization 28
- P. I. Kononov.* The Governing Senate during the Reign of Peter the Great as an administrative jurisdiction body 54
- I. V. Bondarchuk, O. V. Butkevich, A. V. Rudenko, L. V. Ryshkova, I. Yu. Strel'nikova.* Results and trends in the development of the institute of legal monitoring in the Republic of Crimea 76

PUBLIC LAW (STATE LAW) SCIENCES

- V. P. Ocheredko, O. V. Ocheredko.* Substantive legal grounds as a key issue in the development of conciliation procedures in public law disputes 90
- M. Sh. Patsatsiya.* Ensuring the effectiveness of plaintiff's rights to relief in procedural succession of defendant due to the reorganization of the latter during the course of the proceedings 107
- A. E. Kirpichev.* Changes in property rights due to digital transformation: towards a new concession theory of ownership? (In Eng.) 125

CRIMINAL LAW SCIENCES

- V. V. Nikolyuk, E. V. Markovicheva.* Participation in the criminal process of bodies and officials ensuring the protection of children's rights 137
- S. L. Babayan, D. V. Kokhman.* On the issue of the use of incentive funds and penalties in relation to conditionally convicted and sentenced to restriction of liberty 155
- A. V. Timofeev.* General issues of methodological support of forensic appraisal expertise 174
- Procedure of Accepting and Publishing Articles in the "Pravosudie/Justice" Journal** 188

К 100-летию Верховного Суда Российской Федерации

To the 100th Anniversary of the Supreme Court
of the Russian Federation

Научная статья

УДК 342.56

DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.8-27



Основные этапы истории Верховного Суда Российской Федерации

Николай Александрович Петухов¹, Екатерина
Владимировна Рябцева²

*^{1, 2} Центр исследования проблем правосудия, Российский
государственный университет правосудия, Москва, Российская
Федерация*

¹ nikolajpetuhov@yandex.ru, ² rev020680@mail.ru

Аннотация. Накануне предстоящего юбилея, посвященного 100-летию Верховного Суда Российской Федерации, важно вспомнить основные вехи становления и развития Верховного Суда, история которого неотделима от истории нашего государства и судебной системы России.

На протяжении века в стране и мире произошло немало событий, оказавших судьбоносное влияние на весь ход развития России, принципиально изменивших общественно-политический и экономический строй, государственные институты и правовые устои страны.

Сегодня всеми осознается, что только сильная государственная власть способна вывести Россию из затяжного кризиса. Это в полной мере относится и к власти судебной. Верховный Суд на протяжении всей истории развития нашего государства играл, в настоящее время играет и безусловно будет играть в будущем важную роль в укреплении государственности, обеспечении защиты прав и интересов ее граждан и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

Ключевые слова: Верховный Суд Российской Федерации, судебная власть, судебная система, судебная защита, судебная реформа, законодательная инициатива

Для цитирования: Петухов Н. А., Рябцева Е. В. Основные этапы истории Верховного Суда Российской Федерации // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4, № 3. С. 8–27. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.8-27.

Original article

The Main Stages in the History of the Supreme Court of the Russian Federation

Nikolai A. Petukhov¹, Ekaterina V. Ryabtseva²

^{1,2} Justice Research Center, Russian State University of Justice,
Moscow, Russian Federation

For correspondence: ¹ nikolajpetuhov@yandex.ru, ² rev020680@mail.ru

Abstract. As we approach the 100th anniversary of the Supreme Court of the Russian Federation, it is important to recall the main milestones in the formation and development of the Supreme Court, the history of which is inseparable from the history of our state and the judicial system of Russia.

Over the years, many events have taken place in the country and the world that have had a decisive influence on the entire course of Russia's development, fundamentally changing the socio-political and economic system, state institutions and its legal foundations.

Only a strong state power is capable of leading Russia out of a protracted crisis. This fully applies to the power of the judiciary. This, of course, is about strength, devoid of cowardice and forced obsequiousness. Throughout the history of the development of our state, the Supreme Court has played, is currently playing, and will certainly play in the future an important role in strengthening the statehood. This involves ensuring the protection of the rights and interests of its citizens and its legal entities engaged in entrepreneurial and other economic activities.

Keywords: Supreme Court of the Russian Federation, judiciary, judicial system, judicial protection, judicial reform, legislative initiative

For citation: Petukhov, N. A. and Ryabtseva, E. V., 2022. The main stages in the history of the Supreme Court of the Russian Federation. *Pravosudie/Justice*, 4(3), pp. 8–27. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.8-27.

1. Создание и первые годы работы Верховного Суда России как высшего судебного органа

Верховный Суд как высший судебный орган образован 1 января 1923 г. в результате судебной реформы 1922 г. В соответствии с Положением о судостроительстве РСФСР от 11 ноября 1922 г. (далее – Положение 1922 г.) в РСФСР была сформирована единая трехзвенная система общих судов: 1) народный суд в составе постоянного народного судьи либо в составе постоянного народного судьи и двух народных заседателей; 2) губернский суд; 3) Верховный Суд РСФСР¹. Для рассмотрения дел особой категории действовали специальные судебные учреждения: военные и транспортные трибуналы.

¹ Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Положения о судостроительстве РСФСР» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.

Согласно ст. 5 Положения 1922 г. Верховный Суд должен был, во-первых, осуществлять судебный контроль над всеми без исключения судами РСФСР. Во-вторых, рассматривать в кассационном порядке дела, решенные губернскими судами. В-третьих, пересматривать в порядке надзора все дела, разрешенные любым судом Республики. В-четвертых, как суд первой инстанции он действовал для дел особой государственной важности по особо установленной законом подсудности². Реализуя указанные полномочия, Верховный Суд выступал центром регулирования и создания единой судебной политики по всей стране³.

В составе Верховного Суда были созданы следующие структурные подразделения: а) Президиум; б) пленарные заседания; в) кассационные коллегии по уголовным и гражданским делам; г) судебная коллегия; д) военная коллегия; е) военно-транспортная коллегия; ж) дисциплинарная коллегия. В автономных республиках и областях по специальному постановлению Президиума ВЦИК могли создаваться отделения Верховного Суда. Декретом ВЦИК и СНК от 1 февраля 1923 г. вместо одной судебной коллегии в составе Верховного Суда РСФСР были созданы две судебные коллегии – по уголовным и гражданским делам⁴, состав и порядок формирования которых осуществлялся по правилам, установленным Положением 1922 г.

7 июля 1923 г. ВЦИК принял Постановление, которым дополнил Положение 1922 г., в том числе относительно компетенции и структуры Верховного Суда. В соответствии со ст. 59 Положения 1922 г. к ведению Президиума Верховного Суда было отнесено распределение членов Верховного Суда между его коллегиями и определение обязанностей каждого из членов Верховного Суда. Таким образом создавались условия для эффективного взаимодействия Президиума и Пленума, что проявилось в порядке реализации полномочий Пленума Верховного Суда. Была также скорректирована компетенция пленарных заседаний Верховного Суда. Интересно обратить внимание на то, что был введен термин «Пленум Верховного Суда», который использовался для обозначения пленарных заседаний.

Важные изменения затронули порядок осуществления надзорных функций: обязательным этапом принятия тех или иных решений становилось рассмотрение соответствующего акта на заседании Президиума, а затем поступление акта в Пленум. Это касалось как вопросов об отмене или изменении приговоров судебных, кассационных коллегий Верхов-

² Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Положения о судостроительстве Р.С.Ф.С.Р.».

³ Положение о судостроительстве РСФСР. М., 1923. С. 10.

⁴ См.: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 1 февраля 1923 г. «Об изменении и дополнении Положения о судостроительстве» // Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 10. Ст. 121.

ного Суда и любого иного суда, так и циркуляров Президиума, которые сначала рассматривались на заседании Президиума, а потом поступали на рассмотрение Пленума. Таким образом, надзорные полномочия все в большей степени сосредоточивались в Пленуме.

Значимая новелла была внесена в ст. 64 Положения 1922 г.: к участию в судебных заседаниях Верховного Суда привлекались народные заседатели. Институт народных заседателей выступал ключевой формой участия общественности в работе судов⁵. При Верховном Суде предусматривались 48 народных заседателей. Полномочия по комплектованию корпуса народных заседателей были закреплены за Президиумом ВЦИК⁶.

16 октября 1924 г. ВЦИК утвердил Постановление, которым расширил полномочия Президиума Верховного Суда в области судебного управления⁷. Новеллы отражали сущность действовавшей на тот момент модели контроля, в которой соединялись содержательные элементы, с одной стороны, контроля – способа управления элементами системы, с другой стороны, процессуального надзора – способа проверки законности судебного акта⁸.

Отдельным направлением организационного развития Верховного Суда выступало создание отделений в автономных республиках и областях. В мае 1923 г. в Чите было образовано Дальневосточное отделение Верховного Суда, действовавшее до 1 января 1924 г. В его непосредственном подчинении находились губернские суды области. Кроме руководства деятельностью местных судебных органов Отделение рассматривало дела о контрреволюционных преступлениях. В автономных республиках, где не было отделений Верховного Суда, в соответствии с законом от 5 сентября 1923 г. были учреждены главные суды, состав которых назначался центральными исполнительными комитетами этих республик; председатели и заместители председателя утверждались Президиумом ВЦИК по заключению Верховного Суда РСФСР⁹.

30 декабря 1922 г. I съезд Советов СССР принял Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик¹⁰. СССР был соз-

⁵ Народные заседатели в Верховном Суде // Еженедельник советской юстиции. 1923. № 38. С. 2.

⁶ Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 48. Ст. 481.

⁷ Постановление ВЦИК от 16 октября 1924 г. «О дополнениях и изменениях Положения о судостроительстве РСФСР» // Свод законов РСФСР. 1924. № 78. Ст. 782.

⁸ Там же.

⁹ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 5 сентября 1923 г. «О дополнении ст.ст. 1, 42 и 43 Положения о судостроительстве» // Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 75. Ст. 727.

¹⁰ Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик (принят на I Съезде Советов СССР 30.12.1922) // Съезды Советов в документах. Т. 3. 1917–1936. М., 1960. С. 18.

дан путем объединения РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и Закавказской СФСР. В статье 12 Договора предусматривалось создание 10 января 1923 г. Верховного Суда с функциями верховного судебного контроля. Еще до утверждения Конституции СССР были разработаны и приняты 14 июля 1923 г. Наказ Верховному Суду СССР¹¹, а 23 ноября 1923 г. – Положение о Верховном Суде СССР¹².

31 января 1924 г. II съезд Советов СССР утвердил Конституцию СССР, в которой определялись компетенция, структура, состав и порядок формирования Верховного Суда СССР. Верховный Суд СССР являлся органом, подчиненным ЦИК Союза и его Президиуму. Председатель и большая часть членов суда назначались Президиумом ЦИК. На Верховный Суд СССР были возложены надзор за конституционной законностью, судебный надзор, рассмотрение по первой инстанции дел исключительной важности. Указанные функции обеспечивали следующие органы суда: 1) пленарные заседания; 2) гражданско-судебная и уголовно-судебная коллегии; 3) военная и военно-транспортная коллегии¹³.

В области судебного надзора к компетенции Верховного Суда СССР было отнесено рассмотрение и опротестование перед Президиумом ЦИК по представлению прокурора Верховного Суда СССР постановлений, решений и приговоров верховных судов союзных республик, если они противоречили их общесоюзному законодательству или когда ими затрагивались интересы других республик.

Важное изменение было связано с тем, что Верховный Суд СССР возглавил систему военных трибуналов, а соответствующие коллегии в Верховном Суде РСФСР были упразднены.

Дальнейшее развитие организация и функционирование Верховного Суда получили в новом Положении о судостроительстве РСФСР, утвержденном ВЦИК РСФСР 19 ноября 1926 г. (далее – Положение 1926 г., закон 19 ноября 1926 г.)¹⁴. Причины его принятия обусловлены разработкой союзного законодательства, регулирующего вопросы судостроительства. В соответствии с Основами судостроительства СССР 1924 г. 19 ноября 1926 г. в РСФСР было принято Положение о судостроительстве РСФСР (Положение 1926 г.). Согласно Положению в Республике должна была действовать достаточно сложная система судов: а) народный суд; б) губернский суд (или соответствующий ему); в) Верховный Суд (в автономных республиках главный суд).

¹¹ Собрание узаконений СССР. 1924. № 2. Ст. 25.

¹² Собрание узаконений СССР. 1923. № 46. С. 1076–1078.

¹³ См.: Конституция (Основной Закон) СССР // Вестник правительства. 1923. № 2. Ст. 45.

¹⁴ Постановление ВЦИК от 19 ноября 1926 г. «Об утверждении Положения о судостроительстве РСФСР» // Собрание узаконений РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

Согласно Положению 1926 г. в автономных республиках сохранялись созданные ранее отделения Верховного Суда, а там, где их не было, предусматривалось создание главных судов. Отделения, равно как и главные суды, обеспечивали непосредственное руководство судебной практикой и осуществляли высший судебный надзор на территории автономной республики. Каждое отделение Верховного Суда действовало на основании специального положения.

Практически сразу после вступления в силу закона 19 ноября 1926 г. в него стали вноситься изменения и дополнения, в том числе относительно Верховного Суда РСФСР. Законом 7 марта 1929 г. из состава Верховного Суда РСФСР была исключена дисциплинарная коллегия, после чего Верховный Суд действовал в составе: а) Пленума; б) Президиума; в) кассационных и судебных коллегий по гражданским и уголовным делам. Был изменен состав руководства суда: председатель имел двух заместителей, которые одновременно являлись председателями гражданской и уголовной кассационных коллегий. В 1928 году в связи с ликвидацией губернских были упразднены губернские суды, а в 1930 г. после упразднения округов – окружные суды. Теперь судебная система РСФСР состояла из трех звеньев – народного суда, областного (краевого) суда и Верховного Суда РСФСР.

Новый формат управления судами был закреплен в Положении о Народном комиссариате юстиции РСФСР, утвержденном 3 июня 1929 г.¹⁵ Верховный Суд РСФСР вошел в состав Народного комиссариата юстиции, а его председатель стал заместителем наркома юстиции. Так, деятельность высшего судебного органа становилась подконтрольной административному органу.

В 1930-х годах функции Верховного Суда СССР, его задачи в области общего и судебного надзора начинают меняться, и это накладывает серьезный отпечаток на его деятельность и на взаимоотношения с верховными судами союзных республик. 3 июля 1931 г. было принято Постановление Президиума ЦИК СССР, которым предлагалось ввести в практику Пленума Верховного Суда СССР «слушание докладов о деятельности судебных органов союзных республик и о проводимой ими судебной политике». Верховный Суд СССР теперь имел право выборочно изучать судебную практику судов союзных республик, обследовать их работу по поручению Президиума ЦИК СССР, издавать соответствующие указания по содействию важнейшим вопросам социалистического строительства [Смирнов, Л. Н., Куликов, В. В. и Никифоров, Б. С., ред., 1974, с. 9].

¹⁵ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 3 июня 1929 г. «Об утверждении Положения о Народном комиссариате юстиции РСФСР» // Собрание узаконений РСФСР. 1929. № 41. Ст. 434.

Постановление Президиума ЦИК СССР от 13 сентября 1933 г. «О расширении компетенции Верховного Суда Союза ССР»¹⁶ предоставило Верховному Суду право давать директивы верховным судам союзных республик по вопросам судебной практики, а также разъяснения общесоюзных директив и законов; по своей инициативе проводить обследования судебных органов союзных республик в целях проверки их судебной работы; опротестовывать в Президиум ЦИК СССР постановления пленумов верховных судов союзных республик, которые противоречат общесоюзному законодательству и интересам других союзных республик.

Таким образом, в ходе судебной реформы 1922 г. была выработана структура высшего судебного органа, строившаяся преимущественно по функциональному принципу, ключевыми элементами которой выступали Президиум, Пленум, коллегии. Изменения 1923–1928 гг. принципиально не затронули структуру Верховного Суда, сократив только несколько коллегий, что стало реакцией на внешние вызовы (в одном случае – создание СССР и формирование общесоюзной юстиции, в другом – оптимизация судебной системы РСФСР).

2. Верховный Суд РСФСР в период репрессий

Период деятельности судов РСФСР 1930–1940 гг. характеризуется ростом уголовной (судебной и внесудебной) репрессии, связанной с периодом культа И. В. Сталина, оправдываемой усилением классовой борьбы и увеличением числа «врагов народа». Суды как государственно-правовой институт действовали в тех социально-политических условиях, которые иначе как чрезвычайные нельзя назвать.

Основными законодательными актами, определяющими организационно-правовые основы деятельности Верховного Суда РСФСР, в названный период выступали: Положение о судоустройстве РСФСР от 19 ноября 1926 г., Конституция СССР 1936 г., Конституция РСФСР 1937 г., Закон «О судоустройстве СССР, союзных и автономных республик» от 16 августа 1938 г.

Однако в рассматриваемый период вопросы судопроизводства определялись не только законодательными актами, но и решениями органов исполнительной власти.

Так, постановления ЦИК СССР 1934 г. «Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел» и «О рассмотрении дел о преступлениях, расследуемых Народным комиссариатом внутренних дел Союза ССР и его местными органами»¹⁷ устанавливали, что дела о государственных преступлениях (контрреволюционных и против поряд-

¹⁶ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

ка управления) подлежат рассмотрению в Верховном Суде Союза ССР, верховных судах союзных республик, краевых и областных судах, а также в главных судах автономных республик. Для рассмотрения этих дел в названных судах образовывались специальные судебные коллегии в составе председательствующего и двух членов суда. Такая судебная коллегия была образована и в Верховном Суде РСФСР. Данные о судебной практике тех лет свидетельствуют о том, что специальные коллегии по делам, расследуемым НКВД СССР и его местными органами, выносили, как правило, обвинительные приговоры, назначая осужденным суровые меры наказания.

В том же году в связи с убийством секретаря ЦК ВКП(б) и Ленинградского обкома партии С. М. Кирова в декабре были приняты постановления ЦИК СССР «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик в части рассмотрения и расследования уголовных дел о террористических организациях и террористических актах против работников советской власти» и «О порядке ведения дел о подготовке или совершении террористических актов»¹⁸. В соответствии с этими документами такие дела расследовались и рассматривались в ускоренном порядке без участия сторон, кассационное обжалование приговоров и подача ходатайств о помиловании не допускались, приговор к высшей мере наказания приводился к исполнению немедленно после вынесения.

К тому времени сместились приоритеты и в деятельности Президиума Верховного Суда РСФСР. Президиум на заседании обсуждал судебную практику специальной коллегии Верховного Суда РСФСР и областных судов, рассылая во все российские суды свои постановления, которые имели директивный характер.

К сожалению, политические репрессии не обошли стороной и сами судебные органы. Их жертвами стали многие судьи Верховного Суда РСФСР, в том числе и его председатель И. А. Булат.

Существенное влияние на организацию и деятельность Верховного Суда РСФСР оказали Конституция РСФСР 1937 г. и Закон «О судостроительстве СССР, союзных и автономных республик»¹⁹ 1938 г.

В соответствии с новой Конституцией Верховный Суд РСФСР избирался Верховным Советом РСФСР сроком на пять лет и определялся как высший судебный орган Республики. На него возлагался надзор за судебной деятельностью всех судебных органов РСФСР.

Законом о судостроительстве СССР, союзных и автономных республик 1938 г. были существенно изменены структура и компетенция Верховного Суда РСФСР. Верховный Суд РСФСР стал действовать только в со-

¹⁸ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1938. № 11. Ст. 345.

ставе Коллегии по уголовным делам и Коллегии по гражданским делам, что, безусловно, снижало его значение. В этом же Законе в угоду центристским тенденциям построения судебной системы было указано, что Верховному Суду не предоставляется право давать руководящие разъяснения по вопросам применения законодательства.

Таким образом, с 1938 г. Верховный Суд РСФСР был единственной судебной инстанцией в РСФСР, которая имела право пересмотреть приговоры, решения и определения судов РСФСР, вступившие в законную силу.

Ограничение компетенции Верховного Суда РСФСР чисто судебной деятельностью, лишение права толковать законы, изучать и обобщать материалы судебной практики и давать руководящие указания по вопросам применения законодательства уменьшили его воздействие на процессы совершенствования и единообразия судебной практики нижестоящих судов, повышение качества правосудия.

3. Верховный Суд в годы Великой Отечественной войны

Правовой основой для трансформации принципов функционирования судебной системы в особый период стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении»²⁰, которым объявлялось военное положение на большей части европейской территории Советского Союза, в том числе в Москве, Северо-Западном регионе, городе Ленинграде и Ленинградской области. В этих местностях все дела о преступлениях, направленных против обороны, общественного порядка и государственной безопасности, передавались на рассмотрение военных трибуналов.

Верховный Суд РСФСР и общие суды перестраивали свою работу на военный лад. Для всех судов на передний план выдвигались задачи, обеспечивающие максимальную мобилизацию всей страны на борьбу с врагом, противодействие нарушителям государственной и трудовой дисциплины, ужесточение мер воздействия в отношении проявлений халатности и расточительства. Усилилась борьба с дезорганизаторами фронта и тыла. Повысилась актуальность дел об отказе от уплаты налогов, уклонении от повинностей, спекуляции, хищениях социалистической собственности, растратах, прогулах и самовольном уходе с предприятий. Повысились требования к четкой организации работы всех структур Верховного Суда РСФСР. Предъявлялся строгий спрос за недостатки в работе, за волокиту в рассмотрении дел, запросов и писем граждан.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что в военное время соблюдались все процессуальные правила судопроизводства, хотя работать приходи-

²⁰ Указ от 22 июня 1941 г. «О военном положении» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29.

лось с повышенной нагрузкой. Верховный Суд РСФСР продолжал рассматривать отнесенные к его подсудности дела по первой инстанции и в кассационном порядке. Действовал Президиум Верховного Суда, обобщалась судебная практика, вносились предложения для дачи руководящих указаний судам по вопросам применения действующего законодательства. Верховный Суд проводил внеплановые ревизии нижестоящих судов. Судьи выезжали в освобожденные от врага области для оказания помощи в восстановлении работы судебных органов на местах, учебе и повышении квалификации судей.

Помимо основной работы сотрудники Верховного Суда проходили курс по военной подготовке, входили в группы местной противовоздушной обороны защиты города. Все занятия проводились в нерабочее время.

Осенью 1941 г. значительная часть судей и сотрудников аппарата Верховного Суда была эвакуирована в разные города: Саратов, Камышин, Соль-Илецк (ныне Оренбургской области). Некоторые структуры Верховного Суда продолжали работать в Москве. В феврале 1942 г., после разгрома немецких войск под Москвой, Председатель Верховного Суда РСФСР А. Т. Рубичев, его заместители и судьи вернулись в столицу. С середины 1943 г. многие судьи Верховного Суда РСФСР участвовали в правительственных комиссиях по определению ущерба, причиненного немецко-фашистскими захватчиками временно оккупированным территориям. Впоследствии собранные материалы были представлены на Нюрнбергском международном процессе над бывшими руководителями фашистской Германии.

Свой вклад в общую победу над врагом внесли и работники судов. Многие из них в 1945 г. были награждены государственными наградами.

Война унесла многие миллионы человеческих жизней, что, безусловно, отразилось и на судах. В судебной системе отмечался острый дефицит кадров. Такое положение вынуждало принимать на работу судьями людей, не имевших специального образования. В результате этого к концу войны из 7 тыс. судей, работавших в судах РСФСР, лишь 10% имели высшее юридическое образование. Со средним образованием было 24,1% судей, остальные имели незаконченное среднее и начальное образование²¹.

Благодаря принятым Верховным Судом РСФСР и Министерством юстиции мерам в Москве были открыты курсы повышения квалификации юристов, курсы переподготовки и повышения квалификации председателей и заместителей краевых и областных судов. В 1947 году в суды было направлено более тысячи молодых специалистов с высшим и средним юридическим образованием.

²¹ См.: Историческая справка о Верховном Суде Российской Федерации // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.vsrfr.ru/files/26316/> (дата обращения: 12.05.2022).

Таким образом, можно сделать вывод, что в условиях военного времени Верховным Судом РСФСР была обеспечена перестройка работы судебных органов РСФСР, их деятельность по разрешению уголовных и гражданских дел осуществлялась при строгом соблюдении правил судопроизводства [Лебедев, В. М., 2013, с. 99–102].

4. Верховный Суд периода развитого социализма

В соответствии с периодизацией истории советского государства 1960–1990 гг. являются периодом развитого социалистического общества. Такой вывод следует из преамбулы Конституции СССР 1977 г.²²

Первые годы этого периода характеризовались отменой прежнего, в том числе репрессивного, законодательства и принятием нового судостроительного и судопроизводственного законодательства Союза ССР и РСФСР, что по своей сути явилось судебной реформой.

Следует отметить, что согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа 1954 г. в верховных судах союзных и автономных республик, краевых и областных судах были восстановлены президиумы, к которым отошли функции судебного надзора и руководство судами, что ранее осуществлялось Министерством юстиции. Управление судебной системой в РСФСР переходило непосредственно к Верховному Суду РСФСР²³.

27 октября 1960 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон «О судостроительстве в РСФСР»²⁴. В отличие от первого Положения о судостроительстве РСФСР 1922 г. в новом Законе были четко определены цели и задачи правосудия. Согласно Закону Верховный Суд РСФСР являлся высшим судебным органом РСФСР. На него возлагался надзор за деятельностью всех судебных органов РСФСР. Также ему принадлежало право законодательной инициативы. Избрание судей Верховного Суда РСФСР проводилось Верховным Советом РСФСР сроком на 5 лет. Количественный состав Суда определялся после избрания судей.

В Законе были четко прописаны состав и полномочия Верховного Суда. Верховный Суд РСФСР состоял из Председателя, его заместителей, членов Верховного Суда и народных заседателей. В состав Верховного Суда РСФСР входили: Судебная коллегия по гражданским делам, Судебная коллегия по уголовным делам, Президиум Верховного Суда РСФСР, Пленум Верховного Суда РСФСР. В этом же Законе указаны полномочия всех структурных подразделений Верховного Суда и Председателя Верховного Суда РСФСР.

²² Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 6 (7).

²³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1954. № 17. Ст. 512.

²⁴ Закон «О судостроительстве в РСФСР» от 27 октября 1960 г. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

27 октября 1960 г. Верховный Совет РСФСР утвердил новые Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РСФСР²⁵, а 11 июня 1964 г. были утверждены Гражданский и Гражданский процессуальный кодексы РСФСР²⁶. Кодифицированное законодательство советской эпохи, выполненное на высоком уровне законодательной техники, действовало до второй половины 90-х гг. (ГК РСФСР, УК РСФСР) и начала 2000-х гг. (ГПК РСФСР, УПК РСФСР).

8 июля 1981 г. был принят новый Закон «О судостроительстве РСФСР»²⁷, в котором устанавливалось, что Верховный Суд РСФСР не реже одного раза за период полномочий представляет отчет о своей деятельности Верховному Совету РСФСР и систематически докладывает о ней Президиуму Верховного Совета РСФСР. Установлены более широкие полномочия Пленума Верховного Суда и Президиума Верховного Суда, судебных коллегий. На Верховный Суд РСФСР возлагалось осуществление контроля за выполнением судами руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда РСФСР, разрешение вопросов в пределах своих полномочий, вытекающих из международных соглашений РСФСР. Разъяснения Пленума Верховного Суда являлись обязательными не только для судов, но и для других органов и должностных лиц, применяющих закон, по которому даны разъяснения [Лебедев, В. М., 2013, с. 111].

В Законе «О судостроительстве РСФСР» 1981 г. и в Конституции РСФСР 1978 г. были зафиксированы общедемократические принципы организации и деятельности суда, а также право граждан на судебную защиту, неприкосновенность личности, жизни, здоровья и имущества. В этом Законе, как и в Законе 1960 г., указывалось, что правосудие в РСФСР в соответствии с Конституцией РСФСР осуществляется Верховным Судом РСФСР, верховными судами автономных республик, краевыми, областными, городскими судами, судами автономных областей, судами национальных округов, районными (городскими) народными судами. Это позволяет сделать вывод о том, что сложившаяся в РСФСР судебная система во главе с Верховным Судом РСФСР с середины 90-х до конца 90-х гг. не претерпела каких-либо радикальных изменений.

Однако в последнее десятилетие социалистического строя происходило перемещение приоритетов в праве и государстве.

Первый Съезд народных депутатов СССР (июнь 1989 г.) поручил Верховному Совету СССР обеспечить проведение судебной реформы²⁸. Во исполнение решения высшего органа власти были сделаны важные

²⁵ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.

²⁶ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 24. Ст. 407.

²⁷ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976.

²⁸ См.: Первый съезд народных депутатов СССР. Стенографический отчет. М., 1989.

шаги. В Конституцию СССР были включены положения об избрании судей высшестоящими Советами народных депутатов сроком на 10 лет. Судьи военных трибуналов назначались Президиумом Верховного Совета СССР. 4 августа 1989 г. приняты Закон «О статусе судей в СССР»²⁹ и целый ряд законов и постановлений, обеспечивающих претворение его в жизнь. Этим Законом впервые создавались новые органы – конференции судей и квалификационные коллегии судей как своеобразные формы судейского самоуправления. Без решения квалификационной коллегии судья не мог быть рекомендован к избранию на должность, отстранен от должности, переведен по службе [Кутафин, О. Е., Лебедев, В. М. и Семигин, Г. Ю., 2003, с. 747–750].

Закон от 2 ноября 1989 г. «Об ответственности за неуважение к суду»³⁰ впервые в СССР прямо предусматривал уголовную ответственность за вмешательство в рассмотрение конкретных дел, за угрозу судье или народному заседателю, а равно членам их семей, за оскорбление судьи и народного заседателя и административную – за явное неуважение к суду и действующим в суде правилам.

Были приняты также законы «Об основах законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве», «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права гражданина» [Кутафин, О. Е., Лебедев, В. М. и Семигин, Г. Ю., 2003, с. 744, 752]. Были подготовлены и направлены в Верховный Совет СССР проекты других законов, но они не были приняты в связи с известными событиями 1991 г., в результате которых СССР прекратил свое существование как государство.

Предпринимаемые шаги периода перестройки (1985–1991 гг.) обозначили предпосылки будущих преобразований, а по целому ряду принципиальных направлений определили пути судебной реформы, осуществить которую оказалось возможным лишь в новой России [Лебедев, В. М., 2008, с. 113].

5. Верховный Суд Российской Федерации – высший судебный орган страны (1990–2000 гг.)

Распад СССР коренным образом изменил положение и роль Верховного Суда РСФСР. Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 3045-1 Верховный Суд СССР упразднился. Его правопреемником был объявлен Верховный Суд РСФСР, который наделялся правом рассматривать все судебные дела и жалобы на судебные постановления, относящиеся к юрисдикции России. Таким образом, Верховный Суд РСФСР стал высшим судебным органом страны.

²⁹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1989. № 6. С. 3–4.

Следует отметить, что 12 июня 1990 г. Первый Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете Российской Федерации, в которой помимо намерения создать демократическое правовое государство в составе СССР утверждался принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Это обусловило необходимость проведения судебной реформы и создания в России сильного, независимого и справедливого суда. Речь, естественно, идет о силе, лишенной малодушия и вынужденной угодливости [Лебедев, В. М., 2008, с. 394].

Организованной силой, объединенной общей идеей проведения судебной реформы, стала активная деятельность Верховного Суда РСФСР, вновь избранного в 1989 г. во главе с В. М. Лебедевым. На путь реформирования встали Министерство юстиции РСФСР, возглавляемое Н. Ф. Федоровым, и сформировавшиеся к тому времени органы судейского сообщества.

Предложения Верховного Суда РСФСР и судейского сообщества в октябре 1991 г. были одобрены Первым Всероссийским съездом судей и целым блоком в окончательном варианте были внесены на рассмотрение Верховного Совета РСФСР от имени Президента РСФСР. Верховный Совет РСФСР обсудил предложенную концепцию и 24 октября 1991 г. принял Постановление «О концепции судебной реформы»³¹, многие положения которой реализованы в законодательстве Российской Федерации, о чем было подробно изложено в юбилейном издании, посвященном 95-летию Верховного Суда Российской Федерации.

Верховный Суд в процессе осуществления Судебной реформы участвовал в исследовании всего комплекса проблем становления и развития института судебной власти. Результатом законотворческой деятельности Верховного Суда, Совета судей стало принятие Верховным Советом Российской Федерации 26 июня 1992 г. Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»³², необходимость принятия которого обосновал Председатель Верховного Суда России В. М. Лебедев в выступлении на Первом съезде судей в октябре 1991 г.

В Законе о статусе судей закреплялись принципиально новые правовые положения о судебной власти, ее месте в государственной системе России, ее самостоятельности и независимости от законодательной и исполнительной властей. Утверждалось, что судебная власть в Российской Федерации принадлежит только судам в лице судей и привлекаемым в установленных Законом случаях к осуществлению правосудия представителям народа.

³¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

³² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 30. Ст. 1792.

12 декабря 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации. В ней уточнены функции Верховного Суда (ст. 126) и изменен порядок формирования Верховного Суда Российской Федерации: судей теперь назначал Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Первым базовым, основополагающим документом, развивающим конституционные положения о судебной власти, был вынесенный на обсуждение в апреле 1995 г. проект Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». После продолжительных обсуждений постановлением Совета Федерации Федерального Собрания от 26 декабря 1996 г. № 26 проект был одобрен, а 31 декабря 1996 г. подписан Президентом Российской Федерации и с 1 января 1997 г. вступил в силу. Принятием Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»³³ было обеспечено необходимое правовое регулирование многих принципиальных вопросов судоустройства, статуса судей, условий независимого осуществления судопроизводства действующими в России судами.

В 90-е годы при непосредственном участии Верховного Суда Российской Федерации были приняты федеральные законы от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации», от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах», от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» и ряд других, обеспечивающих становление и укрепление судебной власти [Лебедев, В. М., 2008, с. 252–253].

6. Верховный Суд Российской Федерации – организатор и инициатор современной судебной реформы (2000–2022 гг.)

Судебная реформа, начавшаяся в 90-гг. XX в., существенно расширила сферу деятельности и полномочий Верховного Суда Российской Федерации, заметно повысила его статус, поскольку, по Конституции Российской Федерации, он стал самостоятельным органом государственной власти. Это позволило Верховному Суду Российской Федерации непосредственно участвовать в реформировании судебной системы.

Организирующая и созидательная роль Верховного Суда Российской Федерации проявлялась не только в использовании права законодательной инициативы, внесении в Государственную Думу Федерального Собрания

³³ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 16.04.2022). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Российской Федерации разработанных и одобренных Пленумом Верховного Суда Российской Федерации законопроектов. Она проявлялась и в реализации им полномочий как высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, через осуществление судебного надзора за их деятельностью и посредством дачи разъяснений по вопросам судебной практики.

В рамках решения организационных вопросов Верховным Судом Российской Федерации и в конце прошлого века, и в начале нынешнего проводилась активная работа по оптимизации судебной системы с тем, чтобы наилучшим образом обеспечить доступ граждан к правосудию. Решая данную задачу, Верховный Суд Российской Федерации выходил с законодательной инициативой о создании или упразднении судов на территории Российской Федерации.

В процессе становления судебной власти в России особую актуальность имело функционирование судов. К 1996 году сложилась критическая ситуация, когда они были лишены возможности осуществлять правосудие, поскольку выделение средств на содержание судов происходило нерегулярно. Совет судей Российской Федерации 16 октября 1996 г. принял Постановление «О кризисе судебной власти в России»³⁴ и выступил с обращением от имени всех судей к гражданам России о кризисе судебной власти.

По законодательной инициативе Верховного Суда Российской Федерации 10 февраля 1999 г. был принят Закон «О финансировании судов Российской Федерации», позволивший обеспечить реализацию конституционных положений о самостоятельности, финансовой независимости судов и улучшить их материально-техническое обеспечение.

В развитие Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» по поручению Президента Российской Федерации рабочей группой с привлечением представителей Верховного Суда Российской Федерации и ученых-юристов был разработан законопроект «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», который был принят Федеральным Собранием Российской Федерации и утвержден Президентом Российской Федерации. 7 февраля 2011 г. был принят Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции»³⁵. В соответствии с Законом суды общей юрисдикции были организованы в самостоятельную систему, возглавляемую Верховным Судом

³⁴ Постановление Совета судей Российской Федерации 16 октября 1996 г. «О кризисе судебной власти в России». URL: <https://base.garant.ru/1786015> (дата обращения: 10.04.2022).

³⁵ Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Российской Федерации, представляющую совокупность судов, имеющих общие задачи и связанных между собой отношениями по осуществлению правосудия по различным категориям подсудных этим судам дел. В отдельной главе содержатся положения, регламентирующие компетенцию, порядок формирования, состав Верховного Суда Российской Федерации и полномочия Пленума, Президиума и судебных коллегий Верховного Суда Российской Федерации³⁶. В Верховном Суде Российской Федерации вместо Кассационной коллегии была создана Апелляционная коллегия.

Правовой статус Верховного Суда Российской Федерации, существовавший с момента принятия Конституции России 12 декабря 1993 г., когда он был указан как высшая судебная инстанция в системе федеральных судов общей юрисдикции, изменился.

Значимым событием данного периода стало объединение Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 5 февраля 2014 г. были одобрены Государственной Думой и Советом Федерации Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации»³⁷, а также ряд законов, определяющих порядок формирования и статус объединенного Верховного Суда Российской Федерации. Объединение высших судов было направлено на совершенствование судебной системы Российской Федерации, укрепление ее единства, установление общих правил судопроизводства, обеспечение единообразия судебной практики.

Для того чтобы инстанционное устройство судебной системы максимально обеспечивало судебскую независимость, Верховным Судом было инициировано создание самостоятельных кассационных судов общей юрисдикции, которые осуществляют кассационное судопроизводство, и апелляционных судов общей юрисдикции, которые рассматривают апелляционные жалобы на решения, принятые по первой инстанции судами областного уровня. Федеральным конституционным законом от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции»³⁸ закреплено: кассационный суд общей юрисдикции в пределах своей ком-

³⁶ Федеральный конституционный закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 548.

³⁷ Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 550.

³⁸ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

петенции рассматривает дела в качестве суда кассационной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам; апелляционный суд общей юрисдикции в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда апелляционной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Еще один аспект независимости суда, который реализован в ходе судебной реформы, – это экстерриториальность судебной власти. Принцип экстерриториальности известен нашему правопорядку еще со времен Судебной реформы 1864 г. и заключается в том, что границы судебных округов не должны совпадать с границами административно-территориального деления государства. Такой подход позволяет оградить суды от возможного воздействия разного рода региональных групп влияния. Закон имеет историческое значение, поскольку на его основе проведена крупнейшая с конца прошлого века структурная реформа судов общей юрисдикции.

В октябре 2017 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации предложил процессуальные изменения – масштабный пакет поправок в процессуальные кодексы. «Процессуальная революция» принималась во многом в увязке с инициативой Верховного Суда Российской Федерации о создании в России новых апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции. С октября 2019 г., т. е. с момента начала работы новых судов, вступили в силу процессуальные изменения Гражданского, Арбитражного и Административного кодексов³⁹, которыми были внесены изменения в исковое, приказное производства, уточнен порядок подачи и рассмотрения апелляционных и кассационных жалоб в связи с введением новых судов, появился упрощенный порядок рассмотрения дел в арбитражном суде и т. д.

Без сомнений, Верховный Суд России на протяжении многих лет был локомотивом развития и совершенствования законодательства о судостроительстве и судопроизводстве. Он не только занял свое почетное место в отечественной истории, но имеет огромный потенциал, который еще предстоит реализовать в будущем. Его цели и задачи в ходе продолжающийся судебной реформы будут объявлены на X юбилейном Всероссийском съезде судей уже в декабре этого года.

Список источников

Верховный Суд СССР. Статьи и очерки о деятельности за 1924–1974 гг. / под ред. Л. Н. Смирнова, В. В. Куликова, Б. С. Никифорова. М. : Юрид. лит., 1974. 213 с.

³⁹ Председатель Совета судей рассказал о трех стадиях судебной реформы. URL: <https://pravo.ru/news/view/148090/> (дата обращения: 10.05.2022).

Кутафин О. Е., Лебедев В. М., Семигин Г. Ю. Судебная власть в России. История, документы : в 6 т. Т. 5. М. : Мысль, 2003. 488 с. ISBN: 5-244-01028-X.

Лебедев В. М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации : моногр. Кн. 1. М. : РАП, 2008. 368 с.

Лебедев В. М. Верховному Суду Российской Федерации 80 лет // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 2.

Лебедев В. М. Становление российского правосудия. 90 лет Верховному Суду РСФСР. М. : РГУП, 2013.

References

Kutafin, O. E., Lebedev, V. M. and Semigin, G. Yu., 2003. *Sudebnaya vlast' v Rossii. Istoriya, dokumenty* = [Judiciary in Russia. History, documents]. In 6 vols. Vol. 5. Moscow: Mysl'. 488 p. (In Russ.) ISBN: 5-244-01028-X.

Lebedev, V. M., 2008. *Stanovlenie i razvitie sudebnoj vlasti v Rossijskoj Federacii* = [Formation and development of the judiciary in the Russian Federation]. Book 1. Monograph. Moscow: Russian Academy of Justice. 368 p. (In Russ.)

Lebedev, V. M., 2012. [The Supreme Court of the Russian Federation is 80 years old]. *Rossijskaya yusticiya* = [Russian Justice], 5, p. 2. (In Russ.)

Lebedev, V. M., 2013. *Stanovlenie rossijskogo pravosudiya. 90 let Verhovnomu Sudu RSFSR* = [The formation of Russian justice. 90 years of the Supreme Court of the RSFSR]. Moscow: Russian State University of Justice. Pp. 99–102. (In Russ.)

Smirnov, L. N., Kulikov, V. V. and Nikiforov, B. S., eds., 1974. *Verhovnyj Sud SSSR. Stat'i i ocherki o deyatel'nosti za 1924–1974 gody* = [Supreme Court of the USSR. Articles and essays on activities for 1924–1974]. Moscow: Yuridicheskaya literatura. 213 p. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

Петухов Николай Александрович, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69).

Nikolai A. Petukhov, Dr. Sci. (Law), Professor, Chief Researcher of the Justice Research Center, Russian State University of Justice (69 Novocheremushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation).

Рябцева Екатерина Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем право-

судия Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69).

Ekaterina V. Ryabtseva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Leading Researcher of the Justice Research Center, Russian State University of Justice (69 Novocheremushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation).

Заявленный вклад авторов/Contribution of the authors

Петухов Н. А. – этапы 2, 3, 4, 5.

N. A. Petukhov– stages 2, 3, 4, 5.

Рябцева Е. В. – этапы 1, 6: аналитическое исследование этапа становления и первых лет работы Верховного Суда России как высшего судебного органа; обоснование функционального принципа построения структуры высшего судебного органа; определение роли Верховного Суда в укреплении законности и правопорядка в первые годы становления советской власти.

E. V. Ryabtseva – stages 1, 6: analytical study of the stage of formation and the first years of the work of the Supreme Court of Russia as the highest judicial body; substantiation of the functional principle of building the structure of the highest judicial body; determination of the role of the Supreme Court in strengthening law and order in the early years of the formation of Soviet power.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

The authors declare no conflict of interest.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 21.06.2022; дата одобрения после рецензирования: 30.06.2022; дата принятия статьи к опубликованию: 05.07.2022

Submitted: 21.06.2022; reviewed: 30.06.2022; revised: 05.07.2022.

Научная статья

УДК 347.971

DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.28-53



От съезда к съезду: развитие российской модели судейского самоуправления и судебной организации

Елена Владимировна Бурдина

*Российский государственный университет правосудия, Москва,
Российская Федерация
elenburdina@yandex.ru*

Аннотация

Введение. Статья посвящена изучению феномена Всероссийского съезда судей как правовой формы высшего представительного органа судейского сообщества. Предпринято теоретическое осмысление значения принятых съездами документов и их влияния на развитие системы правосудия.

Теоретические основы. Методы. В работе использовались историко-правовой, системный методы. С их помощью были выявлены значение и роль Всероссийских съездов судей в проведении судебных реформ, формировании уважительного отношения к суду и независимого статуса судей, а также становлении и развитии судейской корпорации и ее органов.

Результаты исследования. Сделан вывод о предназначении Всероссийского съезда судей в качестве органа, олицетворяющего судебную власть и отвечающего за определение направлений совершенствования судебной деятельности, а также модели судебной организации и обеспечения деятельности судов. В организационно-административном механизме судебной власти и внутрисистемном управлении судами Всероссийский съезд судей прошел длительный путь институционализации, демонстрируя процесс создания самоуправленческих форм, направленных на укрепление независимости судей, развитие судебной системы и ее основы – судейского сообщества.

Обсуждение и заключение. Установлены закономерности возникновения, функционирования и дальнейшего совершенствования важнейшего элемента судейского самоуправления, его высшего органа – Всероссийского съезда судей. Юбилейный X Всероссийский съезд судей призван решить многие задачи, олицетворяя самостоятельность судейского сообщества и выработывая стратегию развития всего государственного института судебной власти.

Ключевые слова: Всероссийский съезд судей, органы судейского сообщества, судейское самоуправление, судебная система, обеспечение деятельности судов, внутрисистемное управление

Благодарности: исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00672.

Для цитирования: Бурдина Е. В. От съезда к съезду: развитие российской модели судейского самоуправления и судебной организации // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4, № 3. С. 28–53. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.28-53.

Original article

From Congress to Congress: Development of the Russian Model of Judicial Self-Government and Judicial Organization

Elena V. Burdina

Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation

For correspondence: elenburdina@yandex.ru

Abstract

Introduction. The article is devoted to the study of the phenomenon of the All-Russian Congress of Judges as a legal form of the highest representative body of the judiciary. A theoretical understanding of the significance of the documents adopted by the congresses and their impact on the development of the justice system has been undertaken.

Theoretical Basis. Methods. Historical-legal, and systemic methods were used in the work. Using these, it was possible to reveal the significance and role of the All-Russian Congresses of Judges in the implementation of judicial reforms, the formation of a respectful attitude towards the court and the independent status of judges, as well as the formation and development of the judicial corporation and its bodies.

Results. The conclusion is made about the purpose of the All-Russian Congress of Judges as a body that embodies the judiciary and is responsible for determining areas for improving judicial activities. Further, conclusions were drawn about models of judicial organisation and ensuring the activities of courts. In the organisational and administrative mechanism of the judiciary and the internal management of the courts, the All-Russian Congress of Judges has made considerable developmental progress in its institutionalisation, demonstrating the process of creating self-governmental forms aimed at strengthening the independence of judges, developing the judiciary and its foundation – the judicial community.

Discussion and Conclusion. The most important element of judicial self-government, its supreme body is the All-Russian Congress of Judges – conclusions are drawn about patterns of emergence, functioning and further improvement. The 10th Anniversary All-Russian Congress of Judges is called upon to solve many problems, – particularly those embodying the independence of the judiciary and developing a strategy for the development of the entire state institution of the judiciary.

Keywords: All-Russian Congress of Judges, bodies of the judiciary, judicial self-government, judicial system, ensuring the activities of courts, intrasystem management

Acknowledgment: the reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00672 “The concept of organizing judicial activities in the information society”.

For citation: Burdina, E. V., 2022. From congress to congress: development of the Russian model of judicial self-government and judicial organization. *Pravosudie/Justice*, 4(3), pp. 28–53. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.28-53.

Введение

В 2022 году в Российской Федерации отмечается тридцатилетие органов судейского сообщества. Институционализация органов судейского сообщества в новейшей российской истории берет начало с принятия Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г.¹ (далее – Закон о статусе судей), в котором впервые в ст. 9 закреплялся термин «органы судейского сообщества». Целью образования органов судейского сообщества признается выражение интересов судей как носителей судебной власти, при этом система органов судейского сообщества служит, в числе иных гарантий, средством обеспечения независимости судьи.

Институционализация органов судейского сообщества, образующих систему предметно разноплановых судейских образований, явилась закономерным итогом реализации принципа разделения властей и формирования правового феномена судебной власти. Органы судейского сообщества, рассматриваемые и как явление, и как правовой институт, не только участвуют в исторически эволюционном процессе развития судебной власти, но и имеют большое значение в контексте демократического совершенствования российской государственности, укрепления гуманистических начал и верховенства права.

Самым представительным органом судейского сообщества, выражающим интересы судей судов всех уровней и компетенций, является Всероссийский съезд судей, законодательно определенный в качестве высшего органа судейского сообщества. Его главенствующее положение в системе органов судейского самоуправления отражает начала единства судебной системы и статуса судей. Съезд наделен широкими полномочиями в сфере судейского самоуправления и, по сути, выполняет функцию органа стратегического планирования, определяя основные направления развития судебной системы и судопроизводства. Он правомочен принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества, за исключением вопросов, находящихся в ведении квалификационных коллегий судей и экзаменационных комиссий.

Исключительными полномочиями Съезда являются утверждение Кодекса судейской этики и принятие актов, регулирующих деятельность органов судейского сообщества. Только с согласия Всероссийского съезда судей допустим секвестр судебного бюджета более чем на 5%. Контроль со стороны судейского сообщества в отношении деятельности Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, уполномоченного осуществлять организационное обеспечение деятельности судов,

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1792.

связан с обязанностью Судебного департамента представлять Съезду отчет о проделанной работе.

Полномочия Съезда по формированию высших органов судейского сообщества, имеющих предметно-определенную область ведения, и Совета судей Российской Федерации, а также принятие решений по наиболее важным вопросам жизнедеятельности судейского сообщества позволяют считать Всероссийский съезд судей высшим органом судейского сообщества, обладающим универсальной компетенцией в сфере судейского самоуправления [Бурдина, Е. В., 2016, с. 304–305].

За тридцатилетний период функционирования органов судейского сообщества было проведено девять Всероссийских съездов судей. Первый Всероссийский съезд судей состоялся в 1991 г. Согласно распоряжению Президента Российской Федерации с 29 ноября по 1 декабря 2022 г. пройдет X Всероссийский съезд судей, названный юбилейным². Такое официальное наименование связано не столько с количеством проведенных съездов, сколько с признанием значения результатов деятельности Всероссийских съездов на протяжении трех десятилетий, их активной роли в формировании нового абриса органов судебной ветви, обеспечивающих права граждан и организаций.

Результатами работы Съездов стали, во-первых, программные документы, определяющие стратегические направления совершенствования российской модели системы правосудия как важной части всего механизма государственной власти в стране, и, во-вторых, подготовленные Советом судей Российской Федерации и одобренные Съездом законопроекты, реализующие логику судебного развития, вносимые в законодательный орган страны Верховным Судом Российской Федерации в порядке законодательной инициативы.

Летопись созывов Всероссийских съездов судей, характер выступлений делегатов и принятых в ходе заседаний итоговых документов отражают как философию тридцатилетнего развития системы судейского самоуправления и ее институционального оформления, так и идейные основы модификации всей судебной организации.

Целью настоящего исследования является изучение феномена Всероссийского съезда судей как правовой формы высшего представительного органа судейского сообщества в контексте эволюции судейского самоуправления и судебной организации, теоретическое осмысление значения принятых съездами документов и их влияния на развитие системы правосудия, установление закономерностей возникновения, функциониро-

² Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 февраля 2022 г. № 30-рп «О проведении юбилейного, X Всероссийского съезда судей и торжественного заседания, посвященного 100-летию Верховного Суда Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202202160003>.

вания и дальнейшего совершенствования важнейшего элемента судейского самоуправления, его высшего органа – Всероссийского съезда судей.

Теоретические основы. Методы

Теоретическую основу исследования составили труды российских ученых и практиков, усилиями которых разрабатывалась концепция судейского самоуправления. В их числе – Р. С. Абдулин, В. П. Кашепов, М. И. Клеандров, В. В. Кузнецов, В. М. Лебедев, И. Б. Михайловская, Т. Г. Морщакова, Т. Н. Нешатаева, О. В. Романовская, В. Ф. Яковлев и другие.

Методологической основой исследования выступили как общенаучные, так и частно-научные методы познания. С помощью историко-правового метода выявлены значение и роль Всероссийских съездов судей в проведении судебных реформ, формировании уважительного отношения к суду, независимого статуса судей, а также становлении и развитии судейской корпорации и ее органов.

Системный подход к анализу эволюционирования Всероссийских съездов судей позволил выявить зависимость правовых форм высшего органа судейского сообщества от становления в России института судебной власти.

Эмпирическую базу исследования составили опубликованные на официальном сайте Совета судей Российской Федерации материалы Всероссийских съездов судей, а также архивные документы Организационного комитета по подготовке к проведению I Всероссийского съезда судей и аппарата Совета судей Российской Федерации за период с 1991 по 2016 г.

Результаты исследования

Оформление судейского корпуса в судейское сообщество нельзя рассматривать вне культурно-институционального контекста российского государства. История образования коллективных профессиональных образований судей в России тесно связана с фундаментальными изменениями общественно-политической и экономической систем в конце 1980-х – начале 1990-х гг., становлением судебной власти.

С принятием Закона СССР от 4 августа 1989 г. «О статусе судей»³ был сделан первый шаг в оформлении независимого положения судов и судей как носителей судебной власти. Раздел V данного Закона раскрывал идею самостоятельности судебной власти и судейского самоуправления [Яковлев, В. Ф., 2016, с. 12]. К основным институтам судейского самоуправления были отнесены конференции судей и квалификационные коллегии. В соответствии со ст. 14 Закона СССР судьи стали созываться на ежегодные конференции в союзных республиках без областного деле-

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 9. Ст. 223.

ния, в автономных республиках и иных автономиях, краях, областях, городах. Компетенцию конференций составляли: обсуждение возникших в судебной практике вопросов применения законодательства, обращение в высшие суды с предложениями о даче руководящих разъяснений, о толковании законов, избрание квалификационных коллегий судей. Однако круг вопросов, входивших в повестку конференций, выходил за рамки, очерченные законом: обсуждались и другие накопившиеся к тому времени проблемы, в частности ресурсного обеспечения судов, социальной защиты судей, взаимоотношений с органами юстиции.

Идея созыва Первого Съезда судей России возникла в 1991 г. в переломное время, в условиях кардинальных изменений, происходивших в обществе и в государстве. В юридической литературе период с начала 1991 г. по 2000 г. получил наименование законодательного восстановления судебной власти в России [Власов, В. И., 2004, с. 245–405]. Такое восстановление происходило «...тяжело, болезненно, противоречиво, неравномерно, в борьбе идей, политических сил, федеральной и региональных властей» [Власов, В. И., 2004, с. 245], на фоне непростой политико-экономической ситуации в стране, связанной с распадом СССР, построением новой государственности, ухудшением экономического состояния страны и падением доходов граждан. В судебной системе начался процесс самоорганизации судей в сообщество, складывалось понимание того, что без участия судей перемены в судебной сфере не состоятся. Кроме того, накапливалось недовольство судей своим положением, прежде всего материальным.

11 апреля 1991 г. совместным решением коллегии Министерства юстиции РСФСР и Президиума Верховного Суда РСФСР в целях реализации решений Третьего (внеочередного) съезда народных депутатов РСФСР об укреплении судебной власти Российской Федерации и обеспечения более широкого участия судей в подготовке проектов законодательных актов судебно-правовой реформы было принято решение о проведении в сентябре – октябре 1991 г. **Первого Съезда судей Российской Федерации**⁴. Съезд изначально мыслился как высший орган судейского самоуправления, спланирующий и объединяющий судей не как физических лиц, а как носителей судебной власти. Для подготовки проведения съезда 11 апреля 1991 г. был образован Организационный комитет, сопредседателями которого стали Председатель Верховного Суда РСФСР В. М. Лебедев и Министр юстиции РСФСР Н. В. Федоров.

На основании решения Организационного комитета по подготовке Съезда судей Российской Федерации были утверждены нормы представительства и порядок проведения выборов делегатов на Съезд судей Российской Федерации. Делегаты Съезда избирались от народных судей и

⁴ I Всероссийский съезд судей (17–18 октября 1991 г.). URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/841>.

от судей вышестоящих судов отдельно по следующим нормам (в зависимости от штатной численности): от судей Верховного Суда РСФСР – 10 делегатов, от судей верховных судов республик, входящих в состав РСФСР, – 1 делегат от 15 судей, но не менее 1 делегата; от судей краевых, областных, Московского и Ленинградского городских судов – 1 делегат от 20 судей, но не менее 1 делегата; от судей судов автономных областей и автономных округов – 1 делегат от 10 судей, но не менее 1 делегата; от народных судей – 1 делегат от 20 судей. Всего в работе I Всероссийского съезда приняли участие 539 делегатов.

Оргкомитет к предстоящему Съезду организовал широкое обсуждение проблем становления и функционирования судебной власти среди судей, в средствах массовой информации освещались цели и задачи Съезда. Оргкомитет принимал предложения и замечания, касающиеся реформирования судебной власти не только от делегатов Съезда, но и от всех судей и иных заинтересованных лиц.

I Съезд судей Российской Федерации проходил 17 и 18 октября 1991 г. в Парламентском центре Президиума Верховного Совета РСФСР (г. Москва, Цветной бульвар, д. 2). Повестка пленарного заседания включала доклады Председателя Верховного Суда РСФСР Вячеслава Михайловича Лебедева и Министра юстиции РСФСР Николая Васильевича Федорова, а также выступления делегатов Съезда.

В первый день работы Съезда в нем принял участие Б. Н. Ельцин – Президент РСФСР, который поддерживал разработанные судьями проекты судебных преобразований. В приветственном слове к делегатам Съезда Президент подчеркнул: «Без сильной и независимой судебной власти не будет действительно сильной и эффективной законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации. И поэтому мы – принципиальные сторонники укрепления судов и органов юстиции на деле через их решительное и кардинальное реформирование»⁵. Второй день Съезда был посвящен проблемам судебной реформы в рамках секций, посвященных трем темам: судоустройство и судопроизводство; статус судьи; самоуправление судей.

Программа работы Съезда включала рассмотрение многих вопросов, составляющих основы самостоятельности и независимости судебной власти. Обсуждались принципиально значимые для оформления институциональных основ судебной власти и правового статуса ее носителей нормативные правовые акты, в числе которых: концепция судебной реформы, проект Закона об ответственности за неуважение к суду, проект Постановления Верховного Совета РСФСР «О квалификационных классах судей судов Российской Федерации», проект Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Положение о порядке выборов и организации деятель-

⁵ I Всероссийский съезд судей (17–18 октября 1991 г.).

ности квалификационных коллегий судей судов РСФСР». На секциях Съезда формировались позиции судейского сообщества, определившие на многие годы вперед основные направления развития российской модели правосудия и системы ее обеспечения, а также их отличительные особенности.

Так, в рамках первой секции Съезда делегаты обменивались мнениями по следующим темам: реформы судопроизводства и состязательность процесса; апелляционные и кассационные суды; мировые судьи и межрайонные суды; формы участия народа в осуществлении правосудия и суд присяжных; суд и прокуратура; суд и предварительное следствие; Верховный Суд и формирование судебной практики; право и прецедент; этапы осуществления судебной реформы и их приоритетность.

Предметом обсуждения на второй секции являлись вопросы правового статуса судьи, в числе которых: требования, предъявляемые к кандидату в судьи (возраст, стаж работы и т. п.); профессиональная подготовка к судебной деятельности, ее наиболее эффективные формы; порядок наделения судебными полномочиями, возможности применения выборности судей; аттестация судей: форма проведения и гарантии объективности, критерии профессиональной пригодности; квалификационные классы: «за» и «против»; формы стимулирования судьи в отношении повышения квалификации; судья и политическая деятельность; возможность судьи стать народным депутатом; ответственность за неуважение к суду; материальные гарантии независимости судей.

В рамках третьей секции Съезда были рассмотрены проблемы судейского самоуправления в России. Дискуссия включала следующие вопросы: судейское самоуправление: каким быть, каковы направления и пределы его развития; суд и органы юстиции: проблема взаимоотношений, пути и способы ее решения; квалификационные коллегии судей: плюсы и минусы их работы, возможности расширения полномочий; советы председателей судов: нужны ли они и почему, взаимоотношения с квалификационной коллегией; всероссийские съезды судей: периодичность созыва, необходимость в постоянно действующем органе съезда, его статус; судьи и профсоюз.

По итогам работы I Всероссийского съезда судей было принято Заявление, обладающее не столько программным, сколько философско-мировоззренческим содержанием, обозначившее инициативу и волю самоуправленческой корпорации судей по оформлению перехода от совокупности судов к построению независимой судебной власти в современной России, по утверждению авторитета судебной власти. В Заявлении указывалось на необходимость формирования в условиях правового государства судебной власти как независимой и влиятельной силы, равной по своему значению и месту в обществе власти и законодательной, и исполнительной. Обращалось внимание на исключительную важность данного подхода в переживаемый страной переходный период, «в услови-

ях аморфности представительных органов и возможности неконтролируемого произвола органов управления»⁶. Заявление было обращено не только к судьям, но и к руководству страны: Президенту РСФСР, законодательному органу России, органам исполнительной власти с призывом наполнить многочисленные декларации о необходимости формирования судебной власти реальным содержанием.

Кроме Заявления Съездом было принято решение о создании в период между его созывами постоянно действующего представительного органа судейского сообщества – Совета судей Российской Федерации, задачей которого признавалась систематическая работа по разработке и продвижению судебных реформ, взаимодействие с органами государственной власти в этом вопросе. В Президиум Совета судей Российской Федерации на I Всероссийском съезде судей были избраны 11 судей.

С созывом и деятельностью I Всероссийского съезда судей следует связывать практическую реализацию идеи о создании независимой и влиятельной судейской корпорации, основные черты которой получили развитие в докладах и выступлениях делегатов Съезда [Лебедев, В. М., 2001, с. 56].

Роль I Съезда судей в истории российской судебной системы сложно переоценить. Его значение выходит за рамки временного контекста начала 1990-х гг. Факт образования и созыва Всероссийского съезда как выразителя интересов всех судей отражает закономерности формирования института судебной власти: органы судейского самоуправления признаются неотъемлемой ее частью. Съезд показал, что наполнение реальным содержанием принципов независимости и самостоятельности судов и судей невозможно без создания устойчивой структуры органов судейского сообщества, судейской публичной корпорации [Клеандров, М. И., 2011, с. 562]. Съезд фактически заложил идейную основу будущих судебных преобразований, их проработка, как и существующие очертания, берет начало от I Всероссийского съезда судей. В силу обозначенных обстоятельств значение I Всероссийского съезда судей может быть отражено в его характеристиках в качестве формационного и учредительного съезда.

Во исполнение решения I Всероссийского съезда судей был сформирован Совет судей, который направил усилия на разработку важнейшего документа, определяющего параметры независимого суда, – Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г.⁷ (далее – Закон о статусе судей). К моменту принятия Закона о статусе судей российская судебная система переживала глу-

⁶ I Всероссийский съезд судей (17–18 октября 1991 г.). URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/841>.

⁷ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1792.

бокий кризис, судейский корпус находился на грани развала. В каждом регионе лежали десятки, а по России – сотни судейских заявлений об увольнении, а желающих стать судьей практически не было. В этих тяжелейших условиях благодаря усилиям судейского сообщества, Совета судей, Верховного Суда Российской Федерации и поддержке Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации принятие Закона о статусе судей ключевым образом изменило отношение органов законодательной и исполнительной власти к судам и судьям. Заложенные в этом Законе идеи о самостоятельности органов судебной власти, порядке их финансирования, гарантиях независимости судей нашли отражение в принятых в последующие годы законодательных актах, и прежде всего – в Конституции Российской Федерации⁸.

29–30 июня 1993 г. состоялся **II Всероссийский съезд судей**. В нем впервые приняли участие наряду с судьями судов общей юрисдикции судьи арбитражных и военных судов. С точки зрения формирования целостного, объединенного общими задачами единого судейского сообщества данный Съезд имел характер объединительного. В работе Съезда приняли участие 512 делегатов. С точки зрения характера решаемых проблем II Всероссийский съезд судей провел большую содержательную работу по определению правовых параметров российского состязательного процесса, независимой судебной системы и единого статуса судей, реализуя принятую Концепцию судебной реформы, утвержденную Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. [Пашин, С. А., сост., 1992].

В то время как I Всероссийский съезд судей сформулировал концептуальные положения начинающейся судебной реформы, II Всероссийскому съезду судей предстояло определить конкретные правовые формы судебных институтов, приоритеты судебной реформы на данном этапе⁹. Съезд принял Положение об органах судейского сообщества, в качестве метода саморегулирования были определены система органов судейского сообщества и регламент их деятельности.

Главными темами II Всероссийского съезда судей (и одновременно задачами указанного периода) являлись: а) обсуждение хода судебной реформы и ее результатов; б) разработка конституционных основ судебной власти; в) утверждение актов судейского сообщества и избрание высших органов судейского сообщества – Совета судей Российской Федерации и Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

⁸ Совет судей Российской Федерации. Страницы истории: материалы к 25-летию Совета судей Российской Федерации // Архив аппарата Совета судей Российской Федерации. 2016. Документ опубликован не был.

⁹ II Всероссийский съезд судей (29–30 июня 1993 г.). URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/843>.

Предполагалось, что Съезд пройдет в апреле 1993 г. Однако в стране началась работа над проектом новой Конституции, что побудило более тщательно проработать позиции судейского сообщества в отношении конституционных принципов организации и деятельности судебной власти в России, учесть все поступающие от органов судейского сообщества регионов предложения. Поэтому дата проведения Съезда была перенесена на июнь 1993 г.

Основные дискуссии развернулись по поводу конституционной модели организации и деятельности судебной власти. В итоге в Постановлении Всероссийского съезда было записано, что в Конституции России должны найти закрепление: независимость, несменяемость и неприкосновенность судей; единство правового статуса всех судей Российской Федерации, включая судей всех субъектов Российской Федерации и судей военных судов; право суда при противоречии закона или акта исполнительной власти Конституции Российской Федерации руководствоваться нормами Конституции, имеющими прямое действие, и признанными Россией нормами международного права; право законодательной инициативы за Верховным Судом Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации по вопросам их ведения; гарантии оказания неимущим и малоимущим гражданам юридической помощи.

Отражением кризисных явлений, связанных с ненадлежащим финансированием судов, стало положение Постановления Съезда о том, что в Конституции должно быть закреплено финансирование всех судебных органов из федерального бюджета отдельной общей строкой. Средства, выделяемые на содержание судов, должны гарантировать независимое и объективное правосудие и не могут быть уменьшены при утверждении и исполнении федерального бюджета¹⁰.

Делегаты Съезда справедливо считали, что если указанные положения будут закреплены нормами Конституции, то судебная власть будет опираться на прочную правовую основу и ревизии основных начал организации и деятельности судов не произойдет. В докладе Председателя Верховного Суда России была обоснована идея о необходимости именно на конституционном уровне, а не в федеральном законе определить систему судов Российской Федерации. Как показала практика, данная идея была реализована лишь в 2020 г. в результате изменений Конституции, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.

В документах Съезда констатировалось, что кризис судебной системы России не преодолен. Устаревшие формы судопроизводства не обеспечивают независимости судебной деятельности, обуславливают волокиту с разрешением судебных дел, делают неэффективной судебную защиту

¹⁰ Сборник нормативных актов о суде и статусе судей Российской Федерации / Науч. центр правовой информ. М., 1997. С. 160–161. ISBN: 5-98281-026-6.

законных интересов и прав граждан. Предпринятые Верховным Советом Российской Федерации попытки внесения отдельных изменений в действующее процессуальное законодательство носят непринципиальный характер, не затрагивают основ следственного судопроизводства. Практически не начато реформирование гражданского процесса судов общей юрисдикции.

Съездом были сформулированы предложения по изменению форм судопроизводства: упразднение следственного судопроизводства и утверждение состязательности процесса, обеспечение каждому гарантированного права на юридическую помощь при осуществлении и защите прав и свобод и в связи с этим скорейшее принятие законодательства об адвокатуре, предусматривающего многообразие форм деятельности профессиональных защитников, в том числе учреждение муниципальной адвокатуры как гарантии доступности юридической помощи для неимущих и малоимущих; введение упрощенных форм судопроизводства по несложным категориям уголовных и гражданских дел и института заочных судебных решений; восстановление апелляционного производства.

II Всероссийский съезд судей обозначил место органов судейского сообщества в проведении судебной реформы, особо отметив значение Совета судей Российской Федерации, который призван стать неформальным центром, где аккумулируются идеи и опыт осуществления судебной реформы.

Съездом было принято Положение об органах судейского сообщества, которое явилось актом судейского саморегулирования и действовало почти десять лет, вплоть до принятия Федерального закона от 14 марта 2002 г. «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Оно вобрало в себя весь накопленный к данному времени опыт функционирования публичной судейской корпорации. Положение впервые закрепило дефиницию «судейское сообщество», определило систему органов судейского сообщества, порядок их функционирования, возможность принятия регламентов собственной деятельности. Положение как форма системного регулирования органов судейского самоуправления позволяло осуществить дальнейшую их институционализацию. В Положении были определены полномочия Совета судей, периодичность созыва его пленарных заседаний. В период между съездами судей полномочия высшего органа судейского сообщества было поручено осуществлять постоянно действующему Совету судей Российской Федерации.

На Съезде был поставлен вопрос о необходимости четко определять полномочия всех органов судейского самоуправления, чтобы избежать их дублирования. Обсуждались конкретные вопросы участия судей в органах судейского сообщества, например о возможности избрания Съездом председателя Высшей квалификационной коллегии судей, а также возможности «двойного» избрания – членом и Совета судей, и Квалификационной коллегии. Интересно, что последняя проблема породила жар-

кие дебаты, что нашло отражение в результатах голосования: за совмещение проголосовали 249 делегатов, против – 257 [Яковлев, В. Ф., 2016, с. 17].

21 октября 1993 г. Совет судей по поручению II Всероссийского съезда принял Кодекс чести судьи Российской Федерации, что свидетельствовало об озабоченности судейской корпорации не только вопросами социальной защиты судей, сохранением льгот и привилегий, но и состоянием судейского корпуса страны, наведением «порядка в собственном доме». Кодекс чести судьи 1993 г. содержал четыре статьи, в том числе предусматривал возможность прекращения полномочий судьи вследствие совершения дисциплинарного проступка.

Российский Кодекс чести судьи стал первым этическим письменным актом, принятым на европейском континенте. И лишь в следующем году, 7 мая 1994 г., Ассоциацией итальянских судей был утвержден Этический кодекс судей Италии [Бурдина, Е. В., Петухов, Н. А. и Яшина, А. А., 2019, с. 19–20].

Созыв **III (внеочередного) Всероссийского съезда** связан с принятием Указа Президента Российской Федерации № 2289 от 25 декабря 1993 г. «О замещении вакантных должностей федеральных судей»¹¹, в п. 3 которого устанавливалось, что предварительный отбор кандидатов на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации осуществляется Всероссийским съездом судей и Министерством юстиции Российской Федерации. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 25 декабря 1993 г. Совету судей было рекомендовано провести этот Всероссийский съезд судей для выдвижения кандидатур на вакантные должности судей Конституционного Суда Российской Федерации и представить список кандидатур 31 марта 1994 г.

24–25 марта 1994 г. в г. Москве состоялась III (внеочередной) Всероссийский съезд судей. Помимо вопросов выдвижения кандидатур в судьи Конституционного Суда Российской Федерации в повестку заседания Съезда были включены важные вопросы жизнедеятельности судебной системы и судейского сообщества. Так, на III Съезде обсуждалась концепция судебной системы и впервые была выдвинута идея преобразования трехуровневой системы судов общей юрисдикции в четырехуровневую и создания экстерриториальных федеральных окружных судов, которые приняли бы на себя часть функций Верховного Суда Российской Федерации и явились бы апелляционной инстанцией по отношению к судам среднего уровня – областным, краевым и равным им, а также выполняли бы процессуальную функцию суда кассационной инстанции по отношению к делам, рассмотренным с участием присяжных заседа-

¹¹ Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/5170>.

телей¹². Данную идею законодатель на тот момент не поддержал [Лебедев, В. М., 2001, с. 64–65], кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции будут созданы лишь в 2019 г.

Широкий круг вопросов поднимался в связи с отсутствием закона о судебной системе. Съезд высказался за сохранение военных судов в рамках судебной системы во главе с Верховным Судом Российской Федерации. Были поддержаны идеи о создании судов субъектов Российской Федерации: мировых судей и конституционных (уставных) судов, а также о создании Судебного департамента с передачей в его ведение всех функций по организационному обеспечению деятельности судов, выполняемых Министерством юстиции. Однако в тексте Постановления Съезда нашла отражение лишь некая переходная модель организации Судебного департамента, который предполагалось создать не как самостоятельный орган, а при Министерстве юстиции Российской Федерации. В подсистеме арбитражных судов было предложено перейти на трехзвенную систему арбитражных судов и создавать апелляционные суды.

IV (чрезвычайный) Всероссийский съезд судей проходил с 3 по 5 декабря 1996 г. Срочность проведения Съезда была связана с кризисным состоянием системы правосудия в тот период. Выделяемых из федерального бюджета средств на финансирование судебных органов было явно недостаточно, суды из года в год не получали полностью бюджетные ассигнования, которые предназначались им в соответствии с законом. В стране начался процесс прекращения осуществления правосудия: из сообщений с мест было видно, что деятельность судов была парализована, ряд судов фактически прекратил рассмотрение судебных дел. Указанные обстоятельства однозначно указывали на нарушение конституционных прав граждан на судебную защиту. Были переполнены следственные изоляторы, что в условиях разгула преступности ставило под угрозу внутреннюю безопасность страны.

Судейское сообщество в создавшейся ситуации наиболее очевидным виновником происходящего считало Министерство юстиции Российской Федерации, которое фактически устранилось от решения возникших в судебной сфере проблем. Финансовое, кадровое, ресурсное обеспечение судов общей юрисдикции оказалось для Минюста России не главным, а второстепенным направлением его деятельности. К тому же вскрылись факты нецелевого расходования денежных средств, предназначавшихся исключительно на содержание судов.

Совет судей Российской Федерации как орган судейского сообщества, осуществляющий полномочия Съезда между его созывами, неоднократно информировал о сложившейся ситуации Президента и Правительство Российской Федерации, однако указы Президента и ряд поручений Пра-

¹² III (внеочередной) Всероссийский съезд судей (24–25 марта 1994 г.). URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/842>.

вительства, направленные на вывод судебной системы из катастрофического положения, Министерством юстиции не выполнялись, а решения Совета судей просто игнорировались. Назрел вопрос о создании в рамках судебной системы собственного исполнительного органа.

Постановление IV Всероссийского съезда судей от 5 декабря 1996 г. содержало признание необходимости обязать Правительство Российской Федерации возместить в полном объеме судам задолженность по платежам бюджета 1996 г., не допуская какой-либо задолженности в последующие годы, а также в Законе о федеральном бюджете на 1997 г. и последующие годы предусмотреть положение о том, что все статьи расходов на содержание судов являются защищенными и финансируются в полном объеме¹³.

Также Съезд выразил обеспокоенность длительными сроками прохождения в законодательном органе таких необходимых для надлежащего правового регулирования судебной системы нормативных правовых актов, как проекты федеральных конституционных законов «О судебной системе Российской Федерации» и «О военных судах», изменения в УПК РФ и ГПК РФ. Было отмечено неудовлетворительное состояние принудительного исполнения судебных решений, что требовало скорейшего принятия федеральных законов «Об исполнительном производстве» и «О судебных приставах».

27–29 ноября 2000 г. состоялся **V Всероссийский съезд судей**, в котором принял участие Президент Российской Федерации В. В. Путин. В выступлении Президента Российской Федерации В. В. Путина важно выделить главное: «...говоря о главном итоге судебной реформы, хотел бы подчеркнуть: самостоятельная судебная власть в России, несмотря ни на какие проблемы, все-таки состоялась. Мы можем и должны это констатировать. В базовых параметрах концепция судебной реформы реализована. ...Но трудно не заметить, что наступательность и решительность, которые сопутствовали самому началу реформы, сегодня заметно поубавились, перешли отчасти даже в рутину и уже начинают увязать во внутриведомственных спорах... Необходимо ускорение судебной реформы. Более того, мы должны ее завершить»¹⁴.

Ускорение требовалось придать принятию федерального закона, определяющего систему органов судейского сообщества. Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»¹⁵ был принят в период работы Совета судей этого созыва. Первоначальный проект был подготовлен Советом судей Российской

¹³ IV (чрезвычайный) Всероссийский съезд судей (3–5 декабря 1996 г.). URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/844>.

¹⁴ V Всероссийский съезд судей (27–29 ноября 2000 г.). URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/845>.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 11. Ст. 1022.

Федерации, обсужден на IV Всероссийском съезде судей, внесен в Государственную Думу Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и принят в первом чтении в 1997 г., а затем несколько лет находился без движения. В 2002 году к работе над законопроектом присоединилась Администрация Президента Российской Федерации, он был существенно переработан.

На V Всероссийском съезде судей были поставлены следующие задачи на обозримую перспективу: укрепление независимости и самостоятельности судов при тесном взаимодействии органов судейского сообщества с органами законодательной и исполнительной власти; создание законодательной базы, касающейся деятельности судов и статуса судей, включая необходимость внесения изменений и дополнений в действующие законодательные акты, в том числе в федеральные законы «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (в части порядка формирования корпуса народных заседателей) и «О мировых судьях в Российской Федерации» (в части организационного обеспечения деятельности мировых судей); совершенствование уголовно-процессуального законодательства, введение сокращенного порядка судебного следствия и института «соглашения о признании вины»; утверждение состязательности процесса, при которой обязанность по сбору доказательств обвинения, представлению их суду и обеспечению возможности исследования этих доказательств в судебном заседании возлагается на прокурора; совершенствование гражданского и арбитражного процессуального законодательства, процедуры досудебного урегулирования споров, упрощение судебной процедуры по ряду категорий дел; разработка и принятие Административно-процессуального кодекса Российской Федерации и принятие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; создание административной юстиции; укрепление судебной системы высококвалифицированными кадрами судей и работников аппаратов судов; обеспечение судов необходимыми финансовыми средствами и материально-техническими ресурсами.

В Постановлении Съезда предлагалось осуществить передачу функции Федеральной службы судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов общей юрисдикции в ведение Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации)¹⁶.

VI Всероссийский съезд судей проходил с 30 ноября по 2 декабря 2004 г., его созыв был осуществлен согласно Федеральному закону «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и по установленным в Законе нормам представительства. Съезд проходил 30 ноября в Государственном Кремлевском Дворце, 1–2 декабря – в Колонном

¹⁶ V Всероссийский съезд судей (27–29 ноября 2000 г.). URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/845>.

зале Дома союзов. На Съезде были обсуждены вопросы совершенствования порядка формирования Высшей квалификационной коллегии судей и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, вопросы организации Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, проблемы безопасности отправления правосудия и надлежащей охраны судов и судей, принят Кодекс судейской этики, а также рассмотрены иные наиболее значимые для независимого отправления правосудия и развития судебной системы вопросы¹⁷. Съезд к качеству текущих задач органов судейского сообщества определил следующие: существенное улучшение организационного обеспечения деятельности судов; укрепление гарантий независимости судьи; улучшение материального и социального обеспечения работников аппаратов судов; повышение роли судейского сообщества и его органов в предотвращении коррупции среди судей; принятие более решительных мер по очищению судейского корпуса от недостойных высокого звания российского судьи; повышение уровня взаимодействия судебной системы со средствами массовой информации, придание этой работе системного, научно обоснованного характера.

2–4 декабря 2008 г. состоялся очередной **VII Всероссийский съезд судей**, который проходил в преддверии 15-летия Конституции Российской Федерации, провозгласившей принцип самостоятельности судебной власти от власти законодательной и исполнительной как важнейший и неотъемлемый критерий демократического правового государства. На Съезде Президент Российской Федерации Д. А. Медведев отметил, что «...в суде решаются судьбы миллионов людей и в немалой степени в суде формируется и отношение людей к государству, оценивается способность государства защищать интересы граждан, применять силу законов и восстанавливать справедливость. В этом смысле суд, может быть, самая авторитетная власть».

И в выступлении Президента Российской Федерации, и в сообщениях делегатов Съезда особое внимание уделялось качеству работы судов.

В период работы VII Всероссийского съезда судей были рассмотрены вопросы повышения эффективности деятельности судов, а также уровня доверия к судебным органам, совершенствования механизмов обеспечения независимости и самостоятельности судов, сокращения сроков рассмотрения гражданских дел и дополнительных мер ответственности за затягивание судопроизводства, развития института бесплатной правовой помощи населению; снижения судебной нагрузки, принятия мер, направленных на повышение квалификационных требований к претендентам на должности судей; принятия ряда федеральных законов, в том числе о судах общей юрисдикции, о федеральных

¹⁷ Куликов В. Суд идет в Кремль // Российская газета. 2004. 30 нояб.

административных судах; Кодекса административного судопроизводства в Российской Федерации; обеспечения доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации; примирительной процедуры с участием посредника (медиации), что нашло отражение в итоговом документе Съезда¹⁸.

На проходившем с 17 по 19 декабря 2012 г. **VIII Всероссийском съезде судей** были обсуждены вопросы гуманизации уголовной ответственности, создания административной юстиции, проблемные аспекты организации и деятельности экзаменационных комиссий по принятию квалификационного экзамена на должность судьи; вопросы совершенствования системы оплаты труда судей и работников аппаратов судов, мер социальной защиты судей; организационного обеспечения мировой юстиции и передачи указанного обеспечения на федеральный уровень; развитие судейского самоуправления и др.¹⁹

Знаковым событием стало принятие нового Кодекса судейской этики, вобравшего в себя накопленный судейским сообществом опыт саморегулирования. Совокупность содержащихся в Кодексе норм и правил поведения получает развитие под влиянием судебной практики и практики самоуправления, что дает возможность считать Кодекс судейской этики постоянно развивающимся инструментом саморегулирования и сводом этических принципов и правил. Кроме того, были приняты новые Регламент Всероссийского съезда судей²⁰ и Регламент Совета судей Российской Федерации²¹.

IX Всероссийский съезд судей, проходивший в период с 6 по 8 декабря 2016 г., продолжил анализ проблем современной системы правосудия и выработал стратегические направления дальнейшей деятельности. Одним из ключевых проблемных аспектов в деятельности судов была названа повышающаяся нагрузка на судей и сотрудников аппарата судов. Принявший участие в работе Съезда Президент страны В. В. Путин в своем выступлении привлек внимание к кадровым вопросам и

¹⁸ Постановление VII Всероссийского съезда судей от 4 декабря 2008 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования» // Совет судей Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://www.ssrp.ru/page/857/detail/>.

¹⁹ См.: Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» // Совет судей Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9085/detail/>.

²⁰ Регламент Всероссийского съезда судей : утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. // Совет судей Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9094/detail/>.

²¹ Регламент Совета судей Российской Федерации : утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. // Совет судей Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9092/detail/>.

загруженности судов, указав, что «проблема перегрузки судов остается по-прежнему острой»²².

Эти задачи в качестве ключевых предстоит обсудить и на предстоящем X Всероссийском съезде, который будет проведен в конце года.

Таким образом, летопись созывов Всероссийских съездов судей показывает их значимую роль не только в процессах оформления института судебной власти, организации судебной системы и структур судейского сообщества, но и в процессах государственного управления, о чем свидетельствует внимание к заседаниям Съездов со стороны президентской власти и других органов и организаций (табл. 1).

Таблица 1

Летопись созывов всероссийских съездов судей

	Всероссийский съезд	Дата проведения	Очередность проведения	Участие Президента Российской Федерации
1	I Всероссийский съезд судей	17–18 октября 1991 г.	Первый, заложивший основы созывам Всероссийских съездов. Периодичность созыва – ежегодно	Участвовал Президент РСФСР Б. Н. Ельцин
2	II Всероссийский съезд судей	29–30 июня 1993 г.	Очередной; дата проведения была перенесена вследствие необходимости более тщательной проработки закрепления независимости и самостоятельности судебной власти в готовящемся тексте Конституции Российской Федерации	Приветствие съезду от Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина
3	III (внеочередной) Всероссийский съезд судей	24–25 марта 1994 г.	Внеочередной. Основание проведения – Указ Президента Российской Федерации № 2289 от 25 декабря 1993 г. «О замещении вакантных должностей федеральных судей»	
4	IV (чрезвычайный) Всероссийский съезд судей	3–5 декабря 1996 г.	Чрезвычайный	Приветствие Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина участникам IV Всероссийского съезда судей
5	V Всероссийский съезд судей	27–29 ноября 2000 г.	Очередной	Принял участие Президент Российской Федерации В. В. Путин. Оглашено Приветствие Председателя Европейского Суда по правам человека г-на Люциуса Вильдхабера участникам V Всероссийского съезда судей

²² Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на IX Всероссийском съезде судей. 9 декабря 2016 г. // Совет судей Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/22580>.

6	VI Всероссийский съезд судей	30 ноября – 2 декабря 2004 г.	Очередной	Принял участие Президент Российской Федерации В. В. Путин. Приветствие Председателя Европейского Суда по правам человека г-на Люциуса Вильдхабера участникам VI Всероссийского съезда судей. Приветствие Святейшего Патриарха Московского и Всея Руси Алексия II
7	VII Всероссийский съезд судей	1–4 декабря 2008 г.	Очередной	Принял участие Президент Российской Федерации Д. А. Медведев
8	VIII Всероссийский съезд судей	17–19 декабря 2012 г.	Очередной	Участвовал Президент Российской Федерации В. В. Путин
9	IX Всероссийский съезд судей	6–8 декабря 2016 г.	Очередной	Участвовал Президент Российской Федерации В. В. Путин
10	X (юбилейный)	29 ноября – 1 декабря 2022 г.	Очередной: проведение Съезда дважды переносилось вследствие пандемии	

Историко-правовой анализ генезиса Всероссийского съезда судей как высшего органа судейского сообщества, анализ значения принимаемых им документов, формулируемых задач (табл. 2) позволяет сделать вывод о его предназначении в качестве органа, олицетворяющего судебную власть и отвечающего за определение направлений совершенствования судебной деятельности, модели судебной организации и обеспечения деятельности судов. В организационно-административном механизме судебной власти [Клеандров, М. И., 2014, с. 8–9] и внутрисистемном управлении судами [Абдулин, Р. С., 2014, с. 282–293] Всероссийский съезд судей прошел длительный путь институционализации, демонстрируя процесс создания самоуправленческих форм, направленных на укрепление независимости судей, развитие судебной системы и ее основы – судейского сообщества.

Таблица 2

Наиболее важные результаты деятельности всероссийских съездов судей

	Всероссийский съезд	Итоговый документ	Наиболее важные результаты работы, реализованные в период между съездами
1	I Всероссийский съезд судей	Заявление I Всероссийского съезда судей	Решение о создании представительного органа судейского сообщества – Совета судей, действующего в период между съездами. В развитие идей Съезда приняты Закон «О статусе судей в Российской Федера-

			ции» 1992 г., Положение о квалификационных коллегиях судей и Положение о квалификационной аттестации судей, утвержденные Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 13 мая 1993 г. Получил законодательное закрепление институт судебного контроля за следствием, в результате чего стало возможным обжалование в суд ареста и содержания под стражей. Подготовлен проект Закона о военных судах, позволяющий закрепить независимость военных судей, их федеральный характер, состав и структуру
2	II Всероссийский съезд судей	Постановления II Всероссийского съезда судей «О ходе судебной реформы в Российской Федерации» и «Об утверждении Положения об органах судейского сообщества Российской Федерации»	Принятие проекта Положения о Судебном департаменте. По поручению II Всероссийского съезда судей Совет судей 21 октября 1993 г. принял Кодекс чести судьи Российской Федерации, устанавливающий правила поведения судей в профессиональной и внеслужебной деятельности, обязательные для каждого судьи, независимо от занимаемой должности
3	III (внеочередной) Всероссийский съезд судей	Постановления III (внеочередного) Всероссийского съезда судей от 25 марта 1994 г. «О концепции судебной системы Российской Федерации»; «Об обеспечении безопасности судей Российской Федерации»; «О приведении Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в соответствие с Конституцией Российской Федерации»; «О внесении изменений в Положение об органах судейского сообщества Российской Федерации»	Участие в разработке Закона «Об обжаловании в суд решений и действий, нарушающих права и свободы граждан», проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон о статусе судей в Российской Федерации», других законопроектов
4	IV (чрезвычайный) Всероссийский съезд судей	Обращение IV Всероссийского съезда судей от 3 декабря 1996 г. к Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с просьбой одобрить Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»; Постановление IV Всероссийского съезда судей от 4 декабря 1996 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и перспективах ее развития»; Постановление IV Всероссийского съезда судей от 5 декабря 1996 г. с просьбой обязать Правительство Российской Федерации возместить в полном объеме судам задолженность по платежам бюджета 1996 г., не допускающая какой-либо задолженности в последующие годы	Разработка проекта Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»; проекта Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах Российской Федерации»; проекта Федерального закона «О финансировании судов в Российской Федерации»; проект Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции»; проекты федеральных законов «О Судебном департаменте», «О мировых судьях», «О судебных приставах»

5	V Всероссийский съезд судей	Постановления V Всероссийского съезда судей от 29 ноября 2000 г. «О ходе судебной реформы в Российской Федерации и перспективах развития судебной системы»; «О судебных приставах по обеспечению установленно-го порядка деятельности судов»; «О введении института мировых судей в субъектах Российской Федерации»; «О Регламенте Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации»	Решались задачи по укреплению независимости и самостоятельности судов; созданию законодательной базы, касающейся деятельности судов и статуса судей, включая изменения и дополнения в действующие законодательные акты, в том числе в федеральные законы «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» и «О мировых судьях в Российской Федерации»; введению сокращенного порядка судебного следствия и института «соглашения о признании вины» в УПК РФ; совершенствованию гражданского и арбитражного процессуального законодательства, развитию институтов досудебного урегулирования споров, упрощению судебной процедуры по ряду категорий дел; разработка и принятие Административно-процессуального кодекса Российской Федерации и принятие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; создание административной юстиции
6	VI Всероссийский съезд судей	Постановления VI Всероссийского съезда судей от 2 декабря 2004 г. № 1 «О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования»; № 2 «О Кодексе судейской этики»; № 3 «О Регламенте Всероссийского съезда судей»	Усилия органов судейского сообщества должны быть направлены на: существенное улучшение организационного обеспечения деятельности судов, укрепление гарантий независимости судьи, включая меры его правовой защиты, материального и социального обеспечения; улучшение материального и социального обеспечения работников аппаратов судов; совершенствование законодательства, предусматривающего обязательность внесудебного порядка и процедуры досудебного урегулирования гражданских и административных споров, закрепление в нем альтернативных средств разрешения дел, а также упрощенных форм судопроизводства, в том числе по уголовным делам; повышение роли судейского сообщества и его органов в предотвращении коррупции среди судей; принятие более решительных мер по очищению судейского корпуса от недостойных высокого звания российского судьи; разрешение проблем, связанных со страхованием, с выплатой денежного содержания семьям погибших (умерших) судей, в том числе пребывавших в отставке; укрепление судебной системы высококвалифицированными кадрами путем подготовки в Российской академии правосудия кандидатов на должности судей и работников аппаратов судов, обучения кандидатов на должности судей федеральных судов

7	VII Всероссийский съезд судей	Постановление VII Всероссийского съезда судей от 4 декабря 2008 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования»	Решались задачи, обозначенные в Постановлении VII Всероссийского съезда судей от 4 декабря 2008 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования»
8	VIII Всероссийский съезд судей	Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. № 1 «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития»; Кодекс судейской этики	При участии органов судейского сообщества разработан Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», которым установлены порядок формирования, состав и компетенция судов общей юрисдикции (за исключением военных судов и мировых судей), предусмотрена процедура апелляционного рассмотрения не вступивших в силу судебных решений. В связи с введением апелляционных процедур разработаны соответствующие изменения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Разработан проект закона, предусматривающего создание Суда по интеллектуальным правам. Участие в разработке федеральных законов «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»
9	IX Всероссийский съезд судей	Постановление от 8 декабря 2016 г. № 1 «Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе»; Постановление от 8 декабря 2016 г. № 2 «О внесении изменений в Кодекс судейской этики»; Постановление от 8 декабря 2016 г. № 3 «О внесении изменений в Регламенты Всероссийского съезда судей и Совета судей Российской Федерации»	Участие в разработке федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1406. В связи с объединением Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда подготовка изменений, внесенных в федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации», «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и «О военных судах Российской Федерации», проекта Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации». Разработка проекта Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти».

			Подготовлен проект Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 179-ФЗ, которым внесены изменения в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», регулирующие основания и порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности
--	--	--	---

Обсуждение и заключение

Изложенное позволяет сформулировать следующие выводы.

Пройденный путь органов судейского сообщества в России – это тридцать лет поступательного движения по укреплению независимости и самостоятельности судебной власти, представляющих непреходящие конституционные ценности. История российского судейского самоуправления отражает настойчивые и системные действия судейского сообщества по совершенствованию судоустройства, повышению эффективности судопроизводства, укреплению статуса судей, чем обеспечивается независимость судов как равноправных и самостоятельных органов в системе государственной власти в целях защиты прав и законных интересов граждан и организаций.

Тридцатилетняя эволюция органов судейского сообщества вполне закономерно может считаться периодом прогресса. Следует признать, что развитие судебной системы от ее советского облика до современной судебной организации, осуществляющей наряду с отправлением правосудия надлежащее внутрисистемное обеспечение деятельности судов, было бы невозможно без создания предметно определенной и разветвленной структуры органов судейского самоуправления. Именно органы судейского сообщества были инициаторами проведения этапов судебной реформы, поддержанных в дальнейшем Президентом и законодательной властью, а Всероссийский съезд судей стал отражением единства судейской корпорации, ее направляющей силой.

Судейское сообщество вправе гордиться и своими достижениями, и обретенными формами внутрисистемного судебного управления.

В современный период перед судейским сообществом стоят новые вызовы, связанные с функционированием судов в изменяющейся системе государственного управления, в условиях фундаментальных формационных изменений. Юбилейный X Всероссийский съезд судей призван решить многие задачи, олицетворяя самостоятельность судейского сообщества и вырабатывая стратегию развития государственного института судебной власти в целом.

Список источников

Абдулин Р. С. Судебное управление в Российской Федерации (1917–1990 гг.). Историко-юридическое исследование. М. : Юрлитинформ, 2014. 360 с. ISBN: 978-5-4396-0553-8.

Бурдина Е. В. Правовая природа, организация и деятельность органов судейского сообщества в судебной системе России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. 537 с.

Власов В. И. История судебной власти. Книга вторая (1917–2003 годы). М. : Компания Спутник+, 2004. 644 с. ISBN: 5-93406-680-3.

Клеандров М. И. Об органе, олицетворяющем судебную власть // Российское правосудие. 2014. № 8. С. 5–15.

Клеандров М. И. Ответственность судьи. М. : Норма : Инфра-М, 2011. 576 с. ISBN: 978-5-91768-216-7 (Норма); ISBN: 978-5-16-005094-2 (Инфра-М).

Концепция судебной реформы в Российской Федерации / сост. С. А. Пашин. М. : Республика, 1992. 111 с.

Лебедев В. М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб. : С.-Петербург. гос. ун-т : Лань, 2001. 384 с. ISBN: 5-8114-0361-5.

Судейская этика. Международные акты и кодексы зарубежных стран / Е. В. Бурдина, Н. А. Петухов, А. А. Яшина ; отв. ред. Е. В. Бурдина. М. : РГУП, 2019. 416 с. ISBN: 978-5-93916-760-4.

Яковлев В. Ф. Явление уникальное, не повторенное и неповторимое // Квалификационные коллегии судей: от съезда к съезду : сб. / Высш. квалификац. коллегия судей Рос. Федерации. М., 2016. 656 с. ISBN: 978-5-900042-29-9.

References

Abdulin, R. S., 2014. *Sudebnoe upravlenie v Rossijskoj Federacii (1917–1990 gg.). Istoriko-yuridicheskoe issledovanie* = [Judicial administration in the Russian Federation (1917–1990). Historical and legal research]. Moscow: Yurlitinform. 360 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-4396-0553-8.

Burdina, E. V., 2016. *Pravovaya priroda, organizaciya i deyatel'nost' organov sudejskogo soobshchestva v sudebnoj sisteme Rossi* = [Legal nature, organization and activities of the bodies of the judiciary in the judicial system of Russia]. Dr. Sci. (Law) Dissertation. Moscow. 537 p. (In Russ.)

Burdina, E. V., Petukhov, N. A. and Yashina, A. A., 2019. *Sudejskaya etika. Mezhdunarodnye akty i kodeksy zarubezhnyh stran* = [Judicial ethics. International acts and codes of foreign countries]. Ed. E. V. Burdina. Moscow: Russian State University of Justice. 416 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-93916-760-4.

Kleandrov, M. I., 2011. *Otvetstvennost' sud'i* = [Responsibility of the judge]. Moscow: Norma, Infra-M. 576 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-91768-216-7 (Норма); ISBN: 978-5-16-005094-2 (Инфра-М).

Kleandrov, M. I., 2014. On the body that personifies the judiciary. *Rossijskoe pravosudie* = [Russian Justice], 8, pp. 5–15. (In Russ.)

Lebedev, V. M., 2001. *Sudebnaya vlast' v sovremennoj Rossii: problemy stanovleniya i razvitiya* = [Judicial power in modern Russia: problems of formation and development]. St. Petersburg: St. Petersburg State University, Lan'. 384 p. (In Russ.) ISBN: 5-8114-0361-5.

Pashin, S. A., comp., 1992. *Koncepciya sudebnoj reformy v Rossijskoj Federacii* = [The concept of judicial reform in the Russian Federation]. Moscow: Respublika. 111 p. (In Russ.)

Vlasov, V. I., 2004. *Istoriya sudebnoj vlasti* = [History of the judiciary]. Book Two (1917–2003). Moscow: Sputnik+ Company. 644 p. (In Russ.) ISBN: 5-93406-680-3.

Yakovlev, V. F., 2016. [The phenomenon is unique, not repeated and inimitable]. *Kvalifikacionnye kollegii sudej: ot s'ezda k s'ezdu* = [Qualification boards of judges: from congress to congress]. Collection. Moscow. 656 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-900042-29-9.

Информация об авторе / Information about the author

Бурдина Елена Владимировна, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69).

Elena V. Burdina, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Organization of the Judiciary and Law Enforcement Department, Russian State University of Justice (69 Novocheremushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interest.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 27.06.2022; дата одобрения после рецензирования: 20.09.2022; дата принятия статьи к опубликованию: 21.09.2022.

Submitted: 27.06.2022; reviewed: 20.09.2022; revised: 21.09.2022.

**350-летию со дня рождения Петра Первого
и 300-летию его Указа о должности Сената посвящается**
**On the 350th anniversary of the birth of Peter the Great and the
300th anniversary of his Decree on the position of the Senate**

Научная статья

УДК 342.92

DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.54-75



Правительствующий Сенат в период правления Петра Великого как орган административной юрисдикции

Павел Иванович Кононов

*Второй арбитражный апелляционный суд, Киров, Российская
Федерация*

pav.cononov@yandex.ru

Аннотация

Введение. Исследование посвящено административно-юрисдикционной деятельности высшего административно-судебного государственного органа России эпохи Петра Первого – Правительствующего Сената с момента его создания в 1711 г. до окончания правления Петра в 1825 г. В работе на основе системного изучения царских (императорских) и сенатских нормативных и правоприменительных актов рассматриваемого исторического периода выделяются и анализируются следующие направления административно-юрисдикционной деятельности Сената: 1) разрешение дел об обжаловании незаконных действий и решений должностных лиц публичной администрации; 2) разрешение дел об освобождении граждан различных сословий от уплаты отдельных видов налогов в государственный бюджет и об освобождении от несения повинностей в пользу государства; 3) разрешение дел о взыскании с граждан недоимок по налогам, иным обязательным платежам в государственный бюджет; 4) разрешение дел о наложении штрафов на должностных лиц и граждан за неисполнение царских (императорских) и сенатских указов. При этом исследованию подвергаются перечисленные виды административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемые как собственно Правительствующим Сенатом, так и действовавшими при нем органами и должностными лицами, а именно: Расправной палатой и Генералом-рекетмейстером.

Теоретические основы. Методы. Теоретическую основу исследования составили: относящиеся к деятельности Правительствующего Сената указы Петра Первого и самого Сената, изданные в период с 1711 по 1722 г. и опубликованные в Полном собрании законов Российской империи в 1830 г., доклады и приговоры Правительствующего Сената за период с 1711 по 1715 г., опубликован-

ные в конце XIX в. Императорской академией наук под редакцией Н. В. Калачова, труды специалистов в области истории отечественного государства и права, изучавших деятельность Правительствующего Сената петровского времени, в частности А. А. Голубева, А. Д. Градовского, С. Петровского, М. С. Померанцева, А. Н. Филиппова. Основными использованными методами исследования явились историко-правовой метод и метод формально-юридического анализа. *Результаты исследования.* Констатируется, что Правительствующий Сенат в России с момента его создания и до окончания правления императора Петра Первого осуществлял как непосредственно, так и посредством функционирования образованных при нем учреждений (Расправной палаты и Генерала-рекетмейстера) высший государственный надзор за законностью административной и судебной деятельности нижестоящих органов управления и судов. Такой контроль осуществлялся в том числе в рамках административно-юрисдикционной деятельности указанных органов, в ходе которой разрешались дела по челобитным (жалобам), доношениям фискалов на незаконные решения и действия присутственных мест и принимались меры, направленные на устранение допускаемых ими нарушений действующих указов Царя (Императора) и Сената, прав челобитчиков и интересов государства. По результатам разрешения указанных дел Сенат и действовавшие при нем органы применяли в отношении нарушителей закона такие меры административного воздействия, как возложение обязанности устранить нарушенное право (например, возратить излишне уплаченные налоги или освободить от их уплаты), принудительное взыскание недоимок по обязательным платежам в государственный бюджет, наложение денежного взыскания – штрафа.

Обсуждение и заключение. В результате проведенного исследования формулируются выводы о месте, роли и значении административно-юрисдикционной деятельности Правительствующего Сената времен правления Петра Великого в правовом механизме обеспечения законности функционирования государственного аппарата, защиты публичных интересов и прав граждан различных сословий.

Ключевые слова: Петр Первый, Правительствующий Сенат, Расправная палата, Генерал-рекетмейстер, указ, челобитная, коллегии, канцелярии

Для цитирования: Кононов П. И. Правительствующий Сенат в период правления Петра Великого как орган административной юрисдикции // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4, № 3. С. 54–75. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.54-75.

Original article

The Governing Senate During the Reign of Peter the Great as an Administrative Jurisdiction Body

Pavel I. Kononov

Second Arbitration Court of Appeal, Kirov, Russian Federation

For correspondence: pav.kononov@yandex.ru

Abstract

Introduction. The article is devoted to the study of the administrative and jurisdictional activity of the supreme administrative and judicial state body of Russia in the era of

Peter the Great. This was the Governing Senate, from its creation in 1711 to the end of Peter's reign in 1825. Based on the systematic study of the tsarist (imperial) and Senate normative and law-enforcement acts of the historical period under consideration, the following four areas of administrative and jurisdictional activity of the Senate were identified and analysed: 1) resolution of cases on appeal against illegal actions and decisions of public administration officials; 2) resolution of cases on non-admission (exemption) of citizens of various classes from paying certain types of taxes to the state budget and on exemption from duties in favour of the state; 3) resolution of cases on collecting arrears from citizens on taxes, other mandatory payments to the state budget; 4) resolution of cases on imposing fines on officials and citizens for non-fulfillment of tsarist (imperial) and senate decrees.

At the same time, the listed types of administrative and jurisdictional activities carried out by both the Governing Senate itself and the bodies and officials acting under it, namely, the Justice Chamber and the General Rector, were investigated.

Theoretical Basis. Methods. The theoretical basis of the study was: the decrees of Peter the Great and the Senate itself, related to the activities of the Governing Senate, issued in the period from 1711 to 1722. These were published in the Complete Collection of Laws of the Russian Empire in 1830. In addition, reports and sentences of the Governing Senate for the period from 1711 to 1715, published at the end of the XIX century by the Imperial Academy of Sciences (by N. V. Kalachov, red.) and the works of specialists in the field of the history of the national state and law, who studied the activities of the Governing Senate of Peter the Great, in particular, A. A. Golubev, A. D. Gradovsky, S. Petrovsky, M. S. Pomerantsev, A. N. Filippov were also used. The main research methods used were the historical and legal method and the method of formal legal analysis.

Results. It is stated that the Governing Senate in Russia, from the moment of its creation until the end of the reign of Emperor Peter the Great, carried out both directly and through the functioning of the institutions formed under it (namely the Justice Chamber and the General Rector) was the highest state supervision over the legality of administrative and judicial activities of subordinate governing bodies and courts.

Such control was carried out, among other things, within the framework of the administrative and jurisdictional activities of these bodies, during which cases were resolved on petitions (complaints), denunciations of fiscal officials on illegal decisions and actions of public places and measures were taken to eliminate violations of the current decrees of the Tsar (Emperor) and the Senate, and the rights of petitioners and interested states. Based on the results of the resolution of these cases, the Senate and the bodies acting under it applied such administrative measures against violators of the law such as imposing the obligation to eliminate the violated right. One example was the return of overpaid taxes or exempting them from payment). Another was the compulsory collection of arrears on mandatory payments to the state budget, and the imposition of a monetary penalty – a fine.

Discussion and Conclusion. As a result of the conducted research, conclusions are drawn about the place, role and significance of the administrative and jurisdictional activities of the Governing Senate of the reign of Peter the Great in the legal mechanism for ensuring the legality of the functioning of the state apparatus, protecting public interests and the rights of citizens of various estates.

Keywords: Peter the Great, Governing Senate, Justice Chamber, General Rector, decree, petition, collegium, chancery

For citation: Kononov, P. I., 2022. The Governing Senate during the Reign of Peter the Great as an administrative jurisdiction body. *Pravosudie/Justice*, 4(3), pp. 54–75. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.54-75.

Введение

В 2022 году исполнилось 350 лет со дня рождения российского императора Петра Первого и 300 лет со времени издания им важнейших указов, определивших состав Правительствующего Сената, порядок предварительного рассмотрения челобитных и окончательного разрешения возбужденных на их основании дел в Сенате. Имеются в виду Указ от 23 февраля 1722 г. «О Генерале-рекетмейстере» и Указ от 27 апреля 1722 г. «О должности Сената». Несмотря на то что Правительствующий Сенат как высший орган государственной власти, подотчетный царю, был образован гораздо раньше – Указом от 22 февраля 1711 г., названные выше указы 1722 г. более полно и точно определили состав Сената, процедуры разрешения им дел, а также ввели при Сенате новую должность – Генерала-рекетмейстера.

Первоначально Правительствующий Сенат был учрежден Петром Первым как высший коллегиальный орган власти, который должен был в период отсутствия царя, в частности во время ведения войн, выполнять его функции по текущему управлению государством. Вместе с тем уже Указом от 2 марта 1711 г. Сенату было предписано: «Суд иметь нелицемерный, и неправедных судей наказывать отнятием чести и всего имения, то же и ябедникам да последует»¹. Иными словами, Сенат уполномочивался и на выполнение функций правосудия. При этом управленческая и судебная компетенции Правительствующего Сената, его конкретные административные и судебные полномочия не были определены. Царскими указами, изданными 4 апреля 1714 г. и в декабре 1718 г., регламентировались лишь процедуры рассмотрения в Сенате дел и ведения протоколов². Однако, несмотря на отсутствие точно определенной компетенции, из анализа содержания опубликованных текстов докладов и приговоров, состоявшихся в Правительствующем Сенате в период 1711–1715 гг., видно, что круг дел, рассматриваемых данным органом, был весьма широк. В этот круг, в частности, входили дела о прохождении государственной службы, о финансовом и имущественном обеспечении армии и флота, о взыскании налогов и иных обязательных платежей в бюджет, о поставках товаров и выполнении работ для государственных нужд, о разрешении гражданско-правовых споров.

Как отмечал известный русский исследователь истории Правительствующего Сената профессор А. Н. Филиппов, «круг ведомства Правительствующего Сената, подобно организации самого Сената и состоявших при нем магистратов, не создавался сразу, а слагался медленно и по-

¹ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года (ПСЗРИ). Т. IV. 1700–1712. СПб. : Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 635.

² ПСЗРИ. Т. V. 1713–1719. СПб. : Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 94–95, 605–606.

степенно, путем нарастания поручений, дававшихся Государем Сенату для исполнения, с одной стороны, и как результат деятельности самого Сената, с другой». Исходя из широты и объема компетенции Сената петровского времени, А. Н. Филиппов обозначает его статус как «центрального судебно-военно-финансового учреждения, имеющего верховный надзор за ходом государственного управления» [Филиппов, А. Н., 1911, с. 223, 226]. Другой историк права конца XIX в. С. Петровский характеризовал Правительствующий Сенат в первые годы его функционирования как «высшее судебное, высшее надзирающее и высшее административное учреждение» и отмечал, что «административная власть Сената простиралась на всю огромную область, входящую в сферу внутренней высшей администрации государства: он ведал промышленность, торговлю, благоустройство, безопасность, финансы и военное дело» [Петровский, С., 1875, с. 33–34]. Выдающийся русский ученый-государствовед второй половины XIX в. А. Д. Градовский писал: «В царствование Петра Великого сенат был средоточием всего верховного управления, средством надзора за всеми действиями администрации и судебных мест... сенат на самом деле был первенствующим местом в государственном управлении...» [Градовский, А. Д., 2006, с. 279–280]. Известный российский исследователь русского права периода империи В. Н. Латкин, определяя компетенцию Сената петровского времени, отмечал, что она была весьма обширна и отражала тройственное положение данного органа, как, во-первых, «высшей судебной инстанции в апелляционном отношении», во-вторых, как «органа надзора над судом, финансовым управлением и вообще над законностью управления» и, в-третьих, как «высшего правительственно-административного учреждения, которому принадлежала масса функций в области управления» [Латкин, В. Н., 2004, с. 257–259].

В период правления Петра Первого Правительствующий Сенат в системе с действовавшими при нем органами специальной административно-судебной компетенции, к числу которых следует отнести Расправную палату и Генерала-рекетмейстера, обладал и административно-юрисдикционными полномочиями, которые заключались в разрешении им челобитных (жалоб) на решения и действия нижестоящих государственных органов и должностных лиц, а также в применении к лицам, не исполняющим возложенные на них публично-правовые обязанности, мер административного воздействия в виде наложения штрафов, взыскания недоимок по платежам в бюджет. Эта весьма значимая и интересная сторона административно-судебной деятельности Правительствующего Сената петровской эпохи не удостоилась отдельного историко-правового исследования в отечественной юридической науке. Попытаемся хотя бы частично восполнить обозначенный пробел и предложить в общих чертах свое видение указанной деятельности Сената.

Теоретические основы. Методы

Объектом настоящего исследования выступают вопросы истории административно-юрисдикционной деятельности Правительствующего Сената и функционировавших при нем органов (Расправной палаты и Генерала-рекетмейстера) в период правления Петра Первого с 1711 по 1725 г. Предметом исследования являются нормативные правовые акты (указы) Царя (Императора) и Правительствующего Сената, определявшие правовой статус и административно-юрисдикционные полномочия Сената и созданных при нем органов, а также правоприменительные акты (приговоры) данных органов по разрешенным ими административным делам.

Методологическую основу исследования составил комплекс общеправовых, общенаучных и научно-правовых методов познания, в том числе таких, как диалектический метод, метод формально-юридического анализа исследуемого нормативного материала и правоприменительных актов, использованный для уяснения их содержания, историко-правовой метод, посредством которого прослеживалась историческая эволюция рассматриваемых государственно-правовых институтов.

Результаты исследования

Административно-юрисдикционная деятельность непосредственно Правительствующего Сената

В историко-правовой литературе отмечается, что Правительствующий Сенат при Петре Великом сочетал в себе одновременно статусы административного и судебного органов. Как писал С. Петровский, «до разграничения суда от администрации было еще далеко, и еще долго в деятельности, в преобразованиях Петра мы не видим попыток отделить суд от администрации; всюду господствует прежнее соединение в одном лице или учреждении функции судебной и административной, равно как прежнее название различных административных лиц судьями» [Петровский С., 1875, с. 246]. В связи с этим рассмотрение Сенатом дел, возникавших из административных правоотношений, можно квалифицировать и в качестве административной деятельности, и в качестве административного судопроизводства. До создания в 1712 г. Расправной палаты, речь о которой пойдет ниже, Сенат как орган правосудия выступал в качестве суда первой инстанции, поскольку рассматривал дела по челобитным, прошениям, донесениям, которые непосредственно поступали в его адрес. Однако, как показывает анализ материалов сенатской практики, и после появления Расправной палаты Сенат продолжал принимать к непосредственному рассмотрению по существу обращения граждан различных сословий.

Административно-юрисдикционные дела разрешались Сенатом в качестве высшего административного и судебного органа, уполномоченного на осуществление надзора за законностью деятельности нижестоящих присутственных мест (приказов, губернаторов, комендантов, бур-

мистров, судей и других). С. Петровский следующим образом характеризовал данное направление деятельности Правительствующего Сената петровских времен: «Сенат... постоянно практиковал свою власть блюстителя и надзирателя правосудия и законности», как используя при этом свои контрольные органы (фискалов, прокуроров), так и непосредственно разрешая дела по жалобам на «неправильное действие которого-нибудь учреждения или на его волокиту, нерешение дела в надлежащий срок...» [Петровский, С., 1875, с. 258–259].

К административно-юрисдикционным делам, которые разрешались Сенатом, можно отнести следующие категории дел:

1) дела об обжаловании незаконных действий и решений должностных лиц публичной администрации, которые возбуждались и рассматривались на основании челобитных граждан и доношений административных органов;

2) дела о невзимании (освобождении) от уплаты отдельных видов налогов в государственный бюджет, об освобождении от несения повинностей в пользу государства, об отмене установленных запретов, ограничений, наложенных административных санкций, возбуждавшиеся и рассматривавшиеся на основании обращений лиц, на которых были возложены соответствующие обязанности или в отношении которых были применены указанные меры;

3) дела о взыскании (доправливании) с граждан недоимок по налогам, иным обязательным платежам в государственный бюджет, которые возбуждались и рассматривались на основании доношений фискалов и иных государственных ведомств и должностных лиц;

4) дела о наложении штрафов и иных административных санкций на должностных лиц и граждан за неисполнение или ненадлежащее исполнение царских и сенатских указов, иных обязательных требований, предусмотренных правовыми актами, которые возбуждались и рассматривались на основании донесений фискалов и иных государственных ведомств и должностных лиц.

Охарактеризуем далее каждую из перечисленных категорий сенатских административно-юрисдикционных дел.

1. Дела об обжаловании незаконных действий и решений должностных лиц публичной администрации

Как показывает изучение докладов и приговоров Правительствующего Сената за период 1712–1715 гг., подданные Российской империи различных сословий обжаловали в Сенате действия должностных лиц публичной администрации, связанные, главным образом, с незаконным изъятием у заявителей принадлежащего им имущества, взиманием излишних налогов и необоснованным взысканием штрафов.

Например, 27 ноября 1713 г. Сенатом было рассмотрено дело по прошению нижегородца Дмитрия Дуренкова, в котором он просил отменить присланный из Правительствующего Сената в Казанскую губернскую канце-

лярию указ о взыскании с него доимочных денег соляной пошлины с продажной цены в сумме 179 руб. 20 алт. В обоснование этой просьбы заявитель сослался на то, что доправленная на нем как на перевозчике соли пошлина должна уплачиваться подрядчиками, «которые соль ставят со своих варниц по подрядам», а за провоз пошлин с него никогда не брали. Приговором по данному делу Сенат постановил: «...на Нижегородце Дмитрии Дуренкове пошлинных денег, которые по Ратушскому ведению на нем Дмитрии написаны, 179 рублей 20 алтын с полуденгою не править...»

В этот же день Сенат рассмотрел дело по челобитью прапорщика Водорацкого и Соковинных «о неправо отписанной у них и отданной комиссару Вараксину одоевской их деревни сельца Холяпин». Заявители сослались на то, что их деревня о сельце Холяпин была отписана у них «безвинно на царское величество без всякого розыска и отдана Степану Вараксину по неправо отписке засечного опищика Василия Белевцова». Рассмотрев эту челобитную, Сенат приговорил учинить указ об отдаче заявителям спорной деревни³.

12 июля 1715 г. Сенатом было разрешено дело по челобитью Санкт-Петербургского жителя Пагибина на бурмистра Московской Ратуши Горского в причинении ему обиды и разорения. Существо дела заключалось в том, что заявителю царским указом было поручено строить кирпичные заводы и должны были дать ему к такому промыслу сараи и печи. Однако сараи и печи построены не были, Пагибин построил их за свой счет. Ратушский бурмистр Василий Горский препятствовал строительству, присылал солдат и учинил великое разорение. Рассмотрев челобитную Пагибина, Сенат принял решение провести розыск по изложенным в прошении обстоятельствам и учинить указ государя⁴.

14 октября 1713 г. Сенатом было рассмотрено дело по челобитной рекрутов Архангелогородской губернии, которые жаловались на действия волостных старост, отдавших их в рекрутные солдаты, тогда как они по государеву указу записаны в каменщики и работали в качестве таковых в Москве и Петербурге. Челобитную Сенат удовлетворил и приговорил: «Оных рекрут 10 человек отослать на кирпичные заводы... и том послать великого государя указы»⁵.

17 июля 1714 г. Сенатом был вынесен приговор по доношению подрядчика Ивана Негодяева о незаконном изъятии у него петербургскими властями судов (карбусов), на которых он как подрядчик доставлял в Санкт-Пе-

³ Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствование Петра Великого, изданные Императорской академией наук / под ред. Н. В. Калачова. Т. III. Год 1713-й. Кн. II (июль – декабрь) (далее – Доклады и приговоры. Т. III. Год 1713. Кн. II). СПб. : Тип. Императ. акад. наук, 1888. С. 1167–1169, 1172–1173.

⁴ Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствование Петра Великого, изданные Императорской академией наук / под ред. Н. В. Калачова. Т. V. Год 1715-й. Кн. II (июль – декабрь). СПб. : Тип. Императ. акад. наук, 1897. С. 612–613.

⁵ Доклады и приговоры. Т. III. Год 1713. Кн. II. С. 889–890.

тербург провиант, для использования в других целях (для перевозки кирпича). Сенат приговорил: «К обор-камисару Синявину послать указ, дабы он у того подрядчика для воски кирпича карбусов не отбирал, понеже ему по подряду ево еще надлежит провианта поставить не малое число, дабы тем в поставке того провианта остоновки не учинить»⁶.

2. Дела об освобождении от уплаты обязательных платежей, несения повинностей, отмене примененных административных санкций

Примером такого дела может служить рассмотренное Сенатом 21 июля 1713 г. дело о неимании с Александра Колтовского конных даточных, т. е. ратников с конями для несения военной службы. Колтовский просил освободить его от несения повинности по предоставлению конных даточных в связи с тем, что вместо несения его крестьянами военной службы он платит в Московскую губернию 240 руб. в год. Решением сенаторов заявитель был освобожден от несения обязанности по предоставлению конных даточных⁷.

По другому делу, рассмотренному 26 сентября 1713 г., полковник Михаил Еропкин просил освободить его от предоставления с его крестьянских дворов даточных и уплаты полтинных денег в связи с тем, что он несет военную службу, а по государеву указу с лиц, «которые служат в армии, даточных и денег брать не велено». Сенат приговорил: с крестьянских дворов и с крестьян Михаила Еропкина даточных и полтинных денег не иметь, потому что «по справке с Военной Канцелярии велено ему Михаилу быть на службе в корпусе господина генерала фельдмаршала и ковалера графа Бориса Петровича Шереметева; и о том в губернии послать указы»⁸.

1 декабря 1713 г. Сенатом было разрешено дело по прошению стольника Ивана Маслова, который просил вернуть отписанные у него в казну на основании государева указа имения за неявку на службу. При рассмотрении дела выяснилось, что Маслов по болезни был уволен со службы еще в 1700 г., а вместо него службу проходили его крепостные люди. Придя к выводу о том, что имения были отписаны у заявителя безосновательно, Сенат приговорил: «...отписные ево поместья и вотчины со крестьянами, которые были у него отписаны... в 1711 году отдать ему по прежнему...»⁹

23 декабря 1713 г. Сенат вынес приговор, в соответствии с которым признал необоснованным доношение фискала Алексея Нестерова об уклонении от службы Никиты Сытина и постановил возвратить последнему

⁶ Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствование Петра Великого, изданные Императорской академией наук / под ред. Н. В. Калачова. Т. IV. Год 1714. Кн. II (июль – декабрь) (далее – Доклады и приговоры. Т. IV. Год 1714-й. Кн. II). СПб.: Тип. Императ. Акад. наук, 1891. С. 655.

⁷ Доклады и приговоры. Т. III. Год 1713. Кн. II. С. 488–489.

⁸ Там же. С. 791.

⁹ Там же. С. 1209.

отписанные у него за неслужение поместья и вотчины, указав на то, что «он Сытин явился прав, вины на него никакой не сыскано»¹⁰.

24 декабря 1713 г. Правительствующий Сенат рассмотрел дело по челобитью Суздальского обер-коменданта Андрея Чаплина о невзыскании с него штрафных денег 20 руб. Штраф был назначен заявителю царским указом на основании отписки из Суздаля стольника Василия Игнатьева за неприсылку к последнему подъячих. При рассмотрении дела Сенат установил, что Чаплина в Суздале в день приезда стольника Игнатьева не было и он находился в уезде «для управления государственных дел», в связи с чем вынес приговор о невзыскании с заявителя штрафа в размере 20 руб.¹¹

16 октября 1714 г. Сенат рассмотрел дело по челобитной сенатского сторожа Бориса Иванова об освобождении его от исполнения повинности по обеспечению на своем дворе постоя военнoслужачих, который жаловался на то, что от этого постоя «чинится ему великое разорение и обида и домашним его теснота». Сенат вынес по этой челобитной следующее решение: на дворе Иванова постоя не ставить и о том послать указ¹².

В отдельных случаях Правительствующим Сенатом рассматривались дела об отмене административных запретов и ограничений на осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности.

Так, 18 сентября 1713 г. Сенатом было разрешено дело по челобитной мясников Максима Евтифеева, Бориса Григорьева и Федора Иванова об отмене указа великого государя, установившего запрет на убой скотины и продажу мяса. Челобитчики отмечали, что «купили скотины многое число, одождаясь великими долгами... а та покупная скотина добрая здоровая и падежу в той скотине никакого нет», и просили, «...чтоб им повелено было скотину бить и продавать всяких чинов людям по прежнему, дабы им в конце не раззориться». По данному делу Сенат приговорил: «В мясных рядах скотину бить и продавать по прежнему здоровую; а ежели у кого явитца больная, и такой не бить и не продавать, и смотреть накрепко, чтобы тайно того мясники не делали»¹³.

3. Дела о взыскании (доправливании) с граждан недоимок по налогам, иным обязательным платежам в государственный бюджет

По одному из таких дел Сенат рассмотрел отписку стольника Степана Павлова о недоплате окладных денег жителями города Переславля-Залеского, а именно: «по 25 рублей с человека, да с крестьянского двора по полтине, да по окладу... с подъячих, с монастырских слуг и подъячих же и других чинов с купечества, с дворцовых волостей, с патриарших, архиерейских и монастырских вотчин 1951 руб. 9 алт.», о неуплате денег фискалами, в том числе за ослушание. Рассмотрев данное дело, Сенат приказал: «По

¹⁰ Доклады и приговоры. Т. III. Год 1713. Кн. II. С. 1416.

¹¹ Там же. С. 1167–1169, 1172–1173, 1419–1420.

¹² Доклады и приговоры. Т. IV. Год 1714. Кн. II. С. 991.

¹³ Доклады и приговоры. Т. III. Год 1713. Кн. II. С. 771–772.

прежнему указу и по реэстру окладные деньги доправить сполна, oprичь тех, которые по справке в присылке в Сенат, а на ослушниках править бес пощады, а есть ли фискалы учинятся сильны, отписать деревни их на государя, а которые фискалы и комендат ныне на Москве, и их сыскать и оные деньги доправить»¹⁴.

20 августа 1714 г. Правительствующий Сенат рассмотрел дело о сборе в Азовской губернии со всяких чинов доимочных денег за конных даточных и по окладу Казенного Приказа и, установив наличие недоимки по уплате указанных налогов городскими и уездными людьми, приговорил: «Азовской губернии доимочные деньги за даточных конных, также по окладу Казенного Приказа, и с персон, и с шляхетства, и с фискалов, и с подъячих с приписью, и с прикащиков, которые в дворцовых волостях, и з других всяких чинов людей, и те все денги выбрать, по прежним его великого государя указом...»¹⁵

4. Дела о наложении штрафов на должностных лиц и граждан

Данная категория дел занимала весьма значительное место в административно-юрисдикционной деятельности Сената петровского времени. Очевидно, это было связано с необходимостью жесткого обеспечения исполнительской дисциплины в государственном аппарате и обществе в условиях постоянного ведения военных действий и функционирования экономики в мобилизационном режиме.

Право Правительствующего Сената привлекать государственных и духовных должностных лиц к ответственности за неисполнение его указов впервые было установлено Указом Петра Первого от 2 марта 1711 г. «О власти и ответственности Сената», в котором было сказано: «Повелеваем всем, кому о том ведати надлежит, как духовным, так и мирским, военного и земского управления высшим и нижним чинам, что мы, для всегдашних наших в сих войнах отлучках, определили Управительный Сенат, которому всяк и их указам да будет послушен так, как нам самому, под жестоким наказанием или смертью, по вине смотря»¹⁶.

15 февраля 1712 г. Петром был издан Указ о взыскании с губернаторов штрафа, если они по трем сенатским указам данных им предписаний не исполнят, в соответствии с которым «...буде губернаторы Московской, Киевской, Смоленской, Архангелогородской, Казанской, Азовской, Сибирской губерний по посланным к ним из Канцелярии Прав. Сената трем указам в делах, которые повелены им будут отправить, кто не исправитца безстрашием и небрежением тех указов, и за то неисправление смотря по винам, взять на них губернаторах штраф и брать их к Москве и арестовать»¹⁷. При этом размер штрафа в каждом конкретном случае

¹⁴ Доклады и приговоры. Т. III. Год 1713. Кн. II. С. 939–940.

¹⁵ Доклады и приговоры. Т. IV. Год 1714. Кн. II. С. 760–767.

¹⁶ ПСЗРИ. Т. IV. 1700–1712. С. 634–635.

¹⁷ Там же. С. 804.

должен был определять Сенат. 22 января 1724 г. Петр Первый издал Указ «О важности государственных уставов и неотговорки судьям неведением Законов, по производимым делам под опасением штрафа», согласно которому «...надлежит обретающимся в Сенате, Синоде, Коллегиях, Канцеляриях и во всех судных местах всего Государства, ведать все уставы Государственные и важность их, яко первое и главное дело, понеже в том зависит правое и незазорное управление всех дел, и каждому для содержания чести своей, и убежания от впадения неведением в погрешение, и в наказание должно; И дабы впредь никто неведением о Государственных уставах не отговаривался... и для того отныне, ежели о каком указе где при каком деле помянуто будет, а кто в то время не возьмет того указа смотреть и пренебрежет, а станет неведением после отговариваться: таких наказывать в первые отнятием чина на время и штрафу, год жалованья, в другой ряд третью долею всего движимого и недвижимого имения и чина вовсе»¹⁸.

Как показывает анализ отдельных приговоров Правительствующего Сената по делам о взыскании штрафов, данные дела рассматривались на основании донесений заинтересованных государственных органов и уполномоченных на осуществление государственного контроля должностных лиц, главным образом фискалов, о неисполнении теми или иными представителями власти правовых актов Царя или Сената. Здесь уместно отметить, что Указом Петра от 17 марта 1714 г. «О должности Фискалов» фискалы являлись особыми государственными должностными лицам, уполномоченными на осуществление контроля за всеми присутственными местами в государстве. В соответствии с названным Указом фискалы были уполномочены выявлять в том числе «всякие преступления указом, всякие взятки и кражу казны, и прочее, что ко вреду Государственному интересу быть может, какова б оное имени не было». Далее в Указе предусматривалось, что «во всех тех делах Фискалам надлежит только провеживать и доносить, и при суде обличать». Сенатским Указом от 16 апреля 1717 г. фискалам было предписано подавать доношения ландратам, комендантам, генерал-губернаторам, губернаторам и вице-губернаторам и вплоть до Канцелярии Сената о преступлениях Великого Государя указам, краже, похищении государственной казны, всяких сборов, подрядов и государевых товаров, о взятии сверх указу лишних сборов от всяких сборщиков¹⁹. Фискалы были заинтересованы в выявлении нарушений со стороны представителей власти и подаче на них донесений, в том числе в Сенат, поскольку согласно п. 11 Указа от 17 марта 1714 г. «из штрафных денег, которые по фискальным делам взяты будут, половину иметь в казну, а другую разделить надвое; и одну

¹⁸ ПСЗРИ. Т. VII. 1723–1727. СПб. : Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 216.

¹⁹ ПСЗРИ. Т. V. С. 493.

часть из того отдать тому Фискалу, через чье изыскание штрафные деньги взяты будут, а другую оставить на роздел общий Провинциал-Фискалу со всеми городовыми Фискалы той Губернии, из которой 20-ю часть отделя, присылать к Обер-Фискалу с товарищи»²⁰.

Приведем примеры рассмотренных Сенатом дел о взыскании штрафов с должностных лиц государственного аппарата.

*Одним из первых в истории Правительствующего Сената дел о взыскании штрафа явилось дело в отношении Казанского коменданта Никиты Кудрявцева, которое было рассмотрено 3 августа 1711 г. При рассмотрении данного дела сенаторы установили многочисленные факты неисполнения комендантом царских и сенатских указов, касающихся сбора и уплаты налогов, выявления лиц, скрывающихся от службы, предоставления даточных, а также неисполнения или ненадлежащего исполнения обращенных к нему требований о предоставлении в центральные органы власти различных запрашиваемых сведений: об отданных на откуп товарах, заводах и промыслах; о сборе денег на покупку лошадей и драгунских уборов; о высылке на службу заполошных офицеров; о починке старых ружей; о представлении ведомостей по окладным и неокладным доходам. По итогам рассмотрения дела Сенат назначил Кудрявцеву штраф в размере 1000 руб.*²¹

2 октября 1713 г. Сенат на основании доношения фискала вынес приговор о наложении штрафа в размере 200 руб. на гостя Семена Панкратьева за то, что он в бытность в Московской большой таможне «дал в приеме денег выпись иноземцу, не записав в книги, которые присылаются за крепкою из Ратуши»²².

13 октября 1713 г. Правительствующим Сенатом было рассмотрено дело на основании отписки стольника Василия Игнатьева о неисполнении подъячим Суздальской приказной избы и Суздальскими земскими бурмистрами государевых указов о сборе денег с населения вместо конного даточного. Сенат принял по данному делу следующее решение: «...к Василию Игнатьеву послать указ, велеть ему за преслушание указа на подьячем с приписью и на земских бурмистрах доправить штрафа, а имянно на подьячем десять, на бурмистрах 15 рублев...»²³

30 ноября 1714 г. Сенат рассмотрел дело по фискальному доношению обер-фискала Михаила Желябужского о бурмистрах и целовальниках Казанской губернии, которые корыстуются казенными деньгами, торгуют и отдают их в долги, а в казну не платят. Всего фискалом было сыскано и собрано 596 руб. Сенат приговорил доправить штраф на тех должност-

²⁰ ПСЗРИ. Т. V. С. 89–90.

²¹ Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствование Петра Великого, изданные Императорской академией наук / под ред. Н. В. Калачова. Т. I. Год 1711-й. СПб. : Тип. Императ. акад. наук, 1880. С. 192–194.

²² Доклады и приговоры. Т. III. Год 1713. Кн. II. С. 807–808.

²³ Там же. С. 877–878.

ных лиц, которые деньгами торговали и в долги их отдавали, а также на тех, которые не обеспечили надлежащий контроль за использованием государственных денежных средств. При этом Сенат постановил из назначенных штрафов «половину взять в казну великого государя, а другую отдать обер-фискалу с товарищи»²⁴.

Административно-юрисдикционная деятельность Расправной палаты

Государственное учреждение, именуемое Расправной палатой, появилось гораздо раньше Правительствующего Сената, а именно в последней четверти XVII в., в качестве постоянной комиссии высшего в то время законосовещательного органа Древней Руси – Боярской Думы. В то время Расправная палата по сути являлась высшим судебным органом российского государства и рассматривала на основании материалов, поступивших из приказов, а также челобитных гражданско-правовые споры (о деревнях, пустошах и пожнях, о неисполнении обязательств по кабальным, поручным, закладным и порядным записям и т. п.), уголовные дела, а также дела по жалобам на действия воевод [Голубев, А. А., 1888]. В конце XVII в. Расправная палата как судебный орган Боярской Думы была упразднена и воссоздана в качестве учреждения при Правительствующем Сенате в конце 1712 г.

В историко-правовой литературе отмечается, что необходимость возрождения Расправной палаты как одного из центральных судебных органов была обусловлена тем, что Сенат, обремененный решением множества задач государственного управления и одновременно выступавший также в качестве высшего суда, принимавшего к рассмотрению дела по первой инстанции, попросту не справлялся с выполнением порученной ему Петром функции правосудия [Филиппов, А. Н., 1911, с. 117–119; Голубев, А. А., 1888, с. 111–112]. При этом упоминается, что, по существу, Расправная палата была воссоздана в новом качестве судебного органа при Сенате по инициативе самого Сената, который утвердил ее правовой статус приговором от 4 сентября 1713 г. В соответствии с этим приговором Расправной палате поручалось: «...отправлять дела, ежели кто будет бить челом о неправом вершенье на губернаторов и на судей, а в челобитной своей напишет, что то дело вершил судья недельно и противно его царского величества указом и уложению, потом у того же челобитчика взять за рукою скаску в том деле какая судейская неправость и противность государеву указу и уложению, чтобы оной объявил имянно; и по таким челобитным такие вершеные дела брать в Росправную палату и указ чинить по тем делам, хто в чем надлежит по уложению и по новоуказным статьям и не опасаясь в том никакова сильного лица сущюя правду; в Росправной же палате чинить розыски и протчее управление по доношениям

²⁴ Доклады и приговоры Т. IV. Год 1714. Кн. II. С. 1188.

фискальским... а ежели хто всяких чинов люди станут приносить в Расправной палате челобитные, и в тех челобитных будут писать, что губернаторы и судьи во много-продолженное время по делам их указу не чинят и в том им чинят волокиту и убытки, и такие челобитные принимать и посылать по тем челобитным к губернаторам и судьям указы, дабы по тем их делам чинили указ безволокидно; а ежели по тем делам губернаторы и судьи указу вскоре не учинят, а те челобитчики будут бить челом в другой ряд, подтверждать по тем делам другими и третьими указы под взятием штрафов и писать сроки, что по тем делам учинить указ, и о том подавать доношении»²⁵. Порядок делопроизводства в Расправной палате был установлен Именным указом Юстиц-коллегии от 13 января 1719 г.²⁶

Таким образом, основное предназначение Расправной палаты Сенат видел в разрешении жалоб населения на незаконные акты должностных лиц публичной администрации и судебных органов, по результатам которого Палата должна была принимать действенные меры, направленные на восстановление нарушенных прав челобитчиков и законности в деятельности соответствующих присутственных мест. Рассматривая указанные дела, Расправная палата, по сути, осуществляла высший административно-судебный надзор за законностью деятельности всех территориальных органов управления и суда российского государства. Вместе с тем Палата не обладала статусом самостоятельного органа государственной власти, а являлась постоянно действующим судебным органом Правительствующего Сената, которому в случае необходимости передавала отдельные дела для окончательного их разрешения.

Раскрывая особенности правового положения Расправной палаты в период с 1712 по 1719 г. (до преобразования ее в Петербургский надворный суд), А. А. Голубев писал: «Расправная палата заняла высшее положение и получила широкие полномочия: она была выше приказов и губернаторов, посылала им указы, как местам подчиненным, и имела право штрафовать за неисполнение ее указов», но далее отмечал, что «она не имела самобытности, а была, так сказать, продолжением Сената, специальным отделением его для расправных дел, которое обязано было во всем действовать по его указаниям и под его непосредственным контролем; Сенат придвинул ее к себе за тем, чтобы облегчить себя, а вследствие этого наделил ее такими полномочиями, какие принадлежали только ему одному» [Голубев, А. А., 1888, с. 114–115]. При изучении архивных материалов, относящихся к деятельности Расправной палаты, А. А. Голубев обнаружил, что сохранилась очень незначительная часть вынесенных ею приговоров – только приговоры за вторую половину 1712 г. и за весь 1713 г. Вместе с тем анализ опубликованных данным исследователем приговоров Расправной палаты позволяет получить определенное

²⁵ Доклады и приговоры. Т. III. Год 1713. Кн. II. С. 704–705.

²⁶ ПСЗРИ. Т. V. С. 611–612.

представление о характере административно-юрисдикционных дел, которые разрешались Палатой в обозначенный период.

Все эти немногочисленные дела можно подразделить на следующие категории.

1. *Дела о неправомерном начислении, взимании, нарушении порядка сбора налогов (податей)*

Например, дело по челобитной жителей города Данкова Воронежской губернии о том, что они платят подати как по месту жительства, так и по месту службы в городе Туле Московской губернии. Рассмотрев данное дело, Палата приговорила: «Тем тулянам служить и всякие подати платить по городу Данкову».

В другом деле по фискальному доношению на суздальских подьячих о том, что они в Суздале всякие сборы собирают «не по окладным книгам, по записным тетрадям, а окладным платежам с переписных книг, списков по станам и волостям не чинят, а всякие сборы принимают у себя дома», Палата поручила суздальскому коменданту провести вместе с фискалом розыск, т. е. расследование фактов, изложенных в донесении.

2. *Дела о незаконном изъятии представителями власти чужого имущества*

А. А. Голубев приводит сведения о двух таких делах.

Первое дело было рассмотрено по челобитью архиепископа Вологодского Иосифа на Архангелогородского вице-губернатора Алексея Курбатова и на присланных от него комиссаров, которые самовольно стали ведать принадлежащими заявителю вотчинами, отстранив его людей от управления ими. По данному делу Палата приговорила: «Послать Курбатову указ, чтобы он вывел комиссаров из архиерейских вотчин».

Согласно материалам второго дела Палата установила, что подьячие Максимов и Протопопов изъяли в доме посадского человека Елизарова без каких-либо законных оснований деньги в сумме три тысячи рублей. Палата приняла по делу следующее решение: «Деньги с подьячих взыскать и отдать Елизарову и кроме того взять с них штрафа триста рублей».

3. *Дела о наложении на государевых должностных лиц и на граждан штрафов за нарушение царских и сенатских указов*

В качестве примеров таких дел можно назвать дела по фискальным доношениям о наложении штрафа (по 25 руб. с куба) за незаконное курение вина «про свой обиход, а не на продажу» и о наложении штрафа на коменданта в размере 50 руб. за то, «что он покупал драгунских лошадей дорогой ценой, не по указу» [Голубев, А. А., 1888, с. 119, 129, 132, 134, 136].

Административно-юрисдикционная деятельность Генерала-рекетмейстера

Впервые должность государственного должностного лица, которому было поручено принимать челобитные на действия и решения органов центрального управления – коллегий и канцелярий, была учреждена цар-

ским Указом от 13 мая 1720 г., текст которого гласил: «...ради приема челобитен таких, в которых объявлять будут челобитчики на Коллегии или на которую Канцелярию во многовременных (от тех Коллегий и Канцелярий) челобитчикам волокитах, что по делам продолжая решения не чинят... определить особого человека, персону знатную, а с ним быть Секретарю Ивану Молчанову, и те челобитные принимать им, и рассматривая, пометать, чтобы по тем челобитным в Коллегиях и в Канцеляриях дела решили в указанные сроки без всякого продолжения, как о том Генеральный регламент и инструкции и Его Государевы указы повелевают, и требовать о том из оных Коллегий и Канцелярий известия о решении оных, или за чем по которому делу решения вскоре учинить не можно. А которые челобитные будут подавать на Коллегии и Канцелярии в неправосудии, или такие челобитные, которых им собою пометить невозможно: и по таковым докладывать Правительствующего Сената»²⁷. Таким образом, согласно названному Указу вначале функции специального должностного лица при Сенате по приему челобитных на коллегии и канцелярии выполнял секретарь данного органа.

Сенатским Указом от 17 сентября 1720 г. был утвержден порядок подачи и принятия секретарем Сената челобитных на коллегии и канцелярии. В зависимости от вида и содержания челобитных были предусмотрены специальные правила их принятия и дальнейшей работы с ними. В то же время данным Указом устанавливалось общее правило принятия секретарем всех челобитных, которое было связано с соблюдением челобитчиками требования по обоснованию незаконности обжалуемых решений коллегий и канцелярий, и сводилось к следующему: «У челобитчиков всяких чинов людей, челобитень таких, которые будут бить челом на Коллегии и Канцелярии (кроме подчиненных к Коллегиям), в которых написано не будет, что вершено неправо, не принимать, а велеть писать в челобитных, что вершено неправо и противно указу, а какая неправость и противность указам, о том в тех челобитных описывать именно»²⁸. Указом Петра Первого от 5 февраля 1722 г. был утвержден Наказ Рекетмейстеру, который в несколько иной редакции опубликован Сенатом 23 февраля 1722 г. Данным Указом впервые должность по приему челобитных при Правительствующем Сенате, которую ранее исполнял секретарь Сената, именуется должностью Рекетмейстера (Генерала-рекетмейстера).

Как отмечал исследователь деятельности Генерала-рекетмейстера петровских времен М. С. Померанцев, название этой должности произошло от французского слова «la requête» – жалоба. Во Франции в рассматриваемый исторический период рекетмейстеры (*maitre des requêtes*) состояли при парламенте и в составе Королевского совета, выполнявшего функ-

²⁷ ПСЗРИ. Т. VI. 1720–1722. СПб. : Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 191–192.

²⁸ Там же. С. 238–239.

ции кассационной инстанции, в качестве докладчиков подлежащих рассмотрению этими органами жалоб [Померанцев, М. С., 1916, с. 294].

В соответствии с Наказом от 5 февраля 1722 г. «...Его Императорское Величество указал и определил его Павлова Рекетмейстером, которому ведать управление дел челобитчиковых, от чьего правления происходят обиды или неправое вершение». Далее в Наказе воспроизводятся с уточнением и дополнением установленные ранее Указом Правительствующего Сената от 17 сентября 1720 г. правила принятия и рассмотрения челобитных на коллегии и канцелярии. В числе таких важнейших правил необходимо выделить следующие.

- При поступлении челобитных о волоките, нарушении сроков рассмотрения дел в коллегиях Рекетмейстер обязан был ходить в соответствующие коллегии и требовать от их президентов разрешения дел в установленные Регламентом сроки, а в случае неисполнения такого требования – доносить об этом Сенату.

- При поступлении челобитных на неправильные и противные указам решения коллегий и канцелярий по существу рассмотренных этими органами дел Рекетмейстер обязан делать выписки из данных дел, верность которых затем должна свидетельствоваться членами коллегий и челобитчиками, после чего эти дела докладываются Сенату с требованием их скорого решения.

- При поступлении челобитных, содержащих жалобы на неправильное и противное указам вершение дел при отсутствии ссылок на то, в чем именно заключается противность указам, Рекетмейстер обязан потребовать от заявителей внесения в поданные ими челобитные соответствующих дополнений.

- При поступлении челобитных на находящиеся в ведении тех или иных коллегий канцелярии и конторы, жалобы в отношении которых в порядке подчиненности не подавались, Рекетмейстер обязан указать челобитчикам на необходимость их первоначального обращения в соответствующие коллегии. В случае же неразрешения коллегиями таких челобитных в указанные Рекетмейстером сроки или в случае их неправого разрешения они должны быть приняты Рекетмейстером к рассмотрению в соответствии с правилами, предусмотренными п. 1–2 Наказа.

- При поступлении челобитных, в которых указывается на невозможность разрешения дела в соответствующей коллегии или канцелярии вследствие отсутствия в них компетентных судей, Рекетмейстер в случае подтверждения данного факта обязан принимать такие челобитные к рассмотрению до 12 часов²⁹.

Характеризуя в целом правовой статус Рекетмейстера, С. Петровский отмечал: «Рекетмейстер не сенатор, но часть Сената. Все прошения к рекетмейстеру надписываются: в Сенат генерал-рекетмейстеру; также все

²⁹ ПСЗРИ. Т. VI. С. 500–503.

бумаги, идущие от рекетмейстера, значатся идущими из Сената от рекетмейстерских дел. Он связан с Сенатом неразрывно по своим беспрепятственным сношениям, но в сфере своей деятельности независим от него» [Петровский, С., 1875, с. 199].

Таким образом, можно констатировать, что Генерал-рекетмейстер выполнял функцию приема и предварительного рассмотрения всех челобитных, поступавших на решения и действия центральных государственных органов – коллегий и канцелярий, не обладая при этом правом окончательного их разрешения по существу, которое было отнесено к компетенции Правительствующего Сената или самого Государя. Он как бы «фильтровал» поступавшие челобитные и принимал решения по их дальнейшему движению и рассмотрению по существу. В то же время при принятии и предварительном рассмотрении челобитных Рекетмейстер наделялся очень значимыми полномочиями по контролю за соблюдением коллегиями и канцеляриями установленных Генеральным регламентом сроков разрешения дел, в рамках которых мог требовать от данных органов прекращения волокиты и скорейшего принятия решений по находящимся в их производстве делам.

Как же на практике исполнялись Рекетмейстером перечисленные выше возложенные на него Наказом обязанности?

А. Н. Филиппов, характеризуя практическую деятельность Рекетмейстера, отмечал, что каждая из поданных челобитных «...вызывала рекетмейстера на целый ряд действий, как, напр., на допрос жалобщика, посылку в соответствующие учреждения за справками, взятие самого дела, вызвавшего челобитную, в контору рекетмейстера, доклад по нем Сенату, или самому Государю, смотря по важности дела» [Филиппов, А. Н., 1911, с. 198].

К сожалению, в сенатском архиве сохранилась информация о весьма незначительном количестве челобитных, принятых Рекетмейстером с момента введения данной должности до окончания правления Петра Первого, т. е. в 1720–1725 гг. По сведениям М. С. Померанцева, изучавшего соответствующие архивные материалы, из 66 книг дел рекетмейстерской конторы к царствованию Петра относится всего 6 книг, из которых в первой книге содержится описание 70 дел, а в остальных – по несколько дел в каждой. Раскрывая содержание челобитных в части интересующего нас вопроса об обжаловании незаконных действий присутственных мест, принятых Рекетмейстером в обозначенный период, М. С. Померанцев указывает на ряд обращений крестьян с жалобами на притеснения от ландрата, комиссара, фискала и судей, на излишние сборы в казну со стороны камерира, комиссаров и подьячих, об освобождении заявителей от податей. Названный исследователь приводит также пример посещения Рекетмейстером Мануфактур-коллегии по челобитной иноземца Фандеретама, который жаловался на то, что эта коллегия не учинила ему решение по делу о дозволении устроить фабрику карт. Согласно архив-

ным материалам в период 1723–1724 гг. Рекетмейстер в целях решения вопросов о безволокитном разрешении челобитных больше всего посещал Юстиц-коллегию, Вотчинную коллегию, Камер-коллегию и Главный магистрат [Померанцев, М. С., 1916, с. 280, 299–300, 311–312]. Посещения Рекетмейстером коллегий, в отношении которых были поданы челобитные, описывает и А. Н. Филиппов, отмечая при этом положительный эффект таких визитов, способствовавших ускорению разрешения соответствующих дел [Филиппов, А. Н., 1911, с. 198–201].

Обсуждение и заключение

Проведенное исследование административно-юрисдикционной деятельности Правительствующего Сената со дня его учреждения до окончания правления Петра Первого (1711–1725 гг.) позволяет сформулировать следующие основные выводы.

1. Правительствующий Сенат являлся высшим органом государственного (административного и судебного) надзора за законностью функционирования всех нижестоящих центральных и местных государственных органов, должностных лиц. Надзорная деятельность Сената в обозначенный исторический период, требовавший колоссального напряжения всех сил рождавшегося имперского государства, была ориентирована, в первую очередь, на реализацию и защиту публичных интересов, обеспечение неукоснительного исполнения всеми государственными органами, должностными лицами и гражданами различной сословной принадлежности возложенных на них обязанностей, в том числе по уплате обязательных платежей в бюджет, несению воинской и иных повинностей. В рамках данной деятельности Сенату и образованным при нем органам (Расправной палате и Генералу-рекетмейстеру) приходилось разрешать административно-юрисдикционные дела, связанные с оспариванием решений и действий присутственных мест различного уровня, направленных прежде всего на изъятие у населения денежных средств и иного имущества, возложение на граждан определенных повинностей, а также с применением в отношении нарушителей царских (императорских) и сенатских указов мер административного принуждения.

2. Административно-юрисдикционная деятельность Правительствующего Сената, с одной стороны, преследовала цель обеспечения принудительного исполнения всеми представителями власти и подданными российского государства возложенных на них публично-правовых обязанностей, а с другой стороны – цель обеспечения защиты указанных лиц от незаконного, необоснованного, чрезмерного возложения на них таких обязанностей. Для достижения обозначенных целей Сенат при разрешении соответствующих дел применял: 1) меры административного принуждения, такие как принудительное взыскание недоимок по обязательным платежам в бюджет и наложение штрафов; 2) меры административной защиты и восстановления нарушенных прав, к числу которых мож-

но отнести освобождение от уплаты обязательных платежей в бюджет, от несения отдельных повинностей, возврат изъятого имущества, отмену наложенного штрафа, отмену установленных запретов или ограничений на осуществление отдельных видов деятельности.

3. Несмотря на чрезмерную бюрократизацию государственного аппарата петровского времени и волокиту в рассмотрении им дел, представляется, что административно-юрисдикционная деятельность Правительствующего Сената и действовавших при нем органов все-таки сыграла свою положительную роль в обеспечении законности функционирования государственных органов и должностных лиц всех уровней, защиты нарушенных прав граждан и в конечном итоге – баланса публичных и частных интересов.

Список использованной литературы

Богоявленский С. К. Московский приказный аппарат и делопроизводство XVI–XVII вв. / отв. ред. и авт. предисл. С. О. Шмидт ; сост., авт. вступит. ст., коммент., подгот. А. В. Топычканов. М. : Языки славянской культуры, 2006. 608 с. ISBN: 5-9551-0165-9.

Градовский А. Д. Начала русского государственного права : в 2 т. / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. М. : Зерцало, 2006. Т. 2 : Органы управления. 542 [2] с. ISBN: 5-8078-0129-6.

Латкин В. Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.) / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. М. : Зерцало, 2004. 576 с. ISBN: 5-8078-0100-8.

Описание документов и бумаг, хранящихся в Московском архиве Министерства юстиции. Кн. 5, отд. II: Обзорения и описи документов. Расправная Палата при Сенате / А. А. Голубев. М. : Типолит. Высочайше утвержд. Т-ва И. Н. Кушнеров и К. в Москве, 1888. С. 103–148.

Петровский С. О Сенате в царствование Петра Великого. Историко-юридическое исследование. М. : Унив. тип., 1875. 349 с.

Померанцев М. С. Генерал-Рекетмейстер и его контора в царствование Петра Великого // Русский вестник. 1916. № 1–3. С. 278–325.

Филиппов А. Н. Правительствующий Сенат при Петре Великом и его ближайших преемниках (1711–1741 гг.). СПб. : Сенат. тип., 1911. 598 с.

References

Bogoyavlensky, S. K., 2006. *Moskovskiy prikaznyy apparat i deloproizvodstvo XVI–XVII vv.* = [Moscow clerical apparatus and office work XVI–XVII centuries]. Ed. and author of preface S. O. Schmidt. Comp., author

introd. art., comment. A. V. Topychkanov. Moscow: Yazyki slavyanskoj kul'tury. 608 p. (In Russ.) ISBN: 5-9551-0165-9.

Golubev, A. A. [Reviews and inventories of documents. The Justice Chamber at the Senate]. In: *Opisaniye dokumentov i bumag, khranyashchikhsya v Moskovskim arkhive Ministerstva yustitsii* = [Description of documents and papers stored in the Moscow Archive of the Ministry of Justice]. Book five. Division II. Moscow: Typography of I. N. Kushnerov and K. in Moscow, 1888. Pp. 103–148. (In Russ.)

Filippov, A. N., 1911. *Pravitel'stvyushchiy Senat pri Petre Velikom i yego blizhayshikh preyemnikakh (1711–1741 gg.)* = [Governing Senate under Peter the Great and his immediate successors (1711–1741)]. St. Petersburg: Senate Printing House. 598 p. (In Russ.)

Gradovsky, A. D. *Nachala russkogo gosudarstvennogo prava. T. 2: Organy upravleniya* = [The Beginnings of Russian state law. Vol. 2: Governing bodies]. In 2 vols. Ed. and with a preface by V. A. Tomsinov. Moscow: Zertsalo. 542 [2] p. (In Russ.) ISBN: 5-8078-0129-6.

Latkin, V. N., 2004. *Uchebnik istorii russkogo prava perioda imperii (XVIII i XIX vv.)* = [Textbook of the history of Russian rule of the Empire period (XVIII and XIX centuries)]. Ed. and with a preface by V. A. Tomsinov. Moscow: Zertsalo. 576 p. (In Russ.) ISBN: 5-8078-0100-8.

Petrovsky, S., 1875. *O Senate v tsarstvovaniye Petra Velikogo. Istoriiko-yuridicheskoye issledovaniye* = [About the Senate in the reign of Peter the Great. Historical and legal research]. Moscow: University Printing House. 349 p. (In Russ.)

Pomerantsev, M. S., 1916. [The General Rector and his office in the reign of Peter the Great]. *Russkiy Vestnik* = [Russian Bulletin], 1–3, pp. 278–325. (In Russ.)

Информация об авторе / Information about the author

Кононов Павел Иванович, доктор юридических наук, профессор, судья Второго арбитражного апелляционного суда (Российская Федерация, 610007, Киров, Хлыновская ул., д. 3).

Pavel I. Kononov, Dr. Sci. (Law), Professor, Judge of the Second Arbitration Court of Appeal (3 Khlynovskaya St., Kirov, 610007, Russian Federation).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interest.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 20.06.2022; дата одобрения после рецензирования: 04.07.2022; дата принятия статьи к опубликованию: 05.07.2022.

Submitted: 20.06.2022; reviewed: 04.07.2022; revised: 05.07.2022.

Научная статья

УДК 340.132.8 : 342.552

DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.76-89



Результаты и тенденции развития института правового мониторинга в Республике Крым

Илья Владимирович Бондарчук¹, Ольга Васильевна Буткевич², Артем Валериевич Руденко³, Людмила Валериевна Рышкова⁴, Ирина Юрьевна Стрельникова⁵

^{1, 3, 5} Крымский филиал, Российский государственный университет правосудия, Симферополь, Российская Федерация

¹ Государственный Совет Республики Крым, Симферополь, Российская Федерация

^{2, 4} Таврическая академия, Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского, Симферополь, Российская Федерация

¹ sim.just@mail.ru

² olga-butkevich@yandex.ru

³ rudenkocrimea@yandex.ru

⁴ mila-rigik@mail.ru

⁵ irina.strelnikova81@mail.ru

Аннотация

Введение. Статья посвящена государственному региональному (в пределах Республики Крым) правовому мониторингу. Целью исследования является анализ эффективности правового мониторинга на территории Республики Крым, для чего поставлены задачи выявить конкретные практические результаты мониторинга в регионе, определить тенденции его развития.

Теоретические основы. Методы. В работе используются формально-юридический, сравнительный, описательный и эмпирический методы исследования. Доктринальной основой исследования являются теоретические выводы наук теории государства и права, конституционного и земельного права.

Результаты исследования. Правовой мониторинг позволил выявить и устранить пробелы в республиканском законодательстве, привести его в соответствие федеральному законодательству; сформировать перспективные направления нормотворческой деятельности органов государственной власти Республики Крым.

Обсуждение и заключение. Сформулированы выводы о достижениях, эффективности и совершенствовании института правового мониторинга в Республике Крым в деле формирования позитивной правоприменительной практики. Сделан вывод о том, что институт правового мониторинга является эффективным инструментом как в области совершенствования нормативных правовых актов

Республики Крым, так и в сфере обеспечения единства правового пространства Российской Федерации.

Ключевые слова: правовой мониторинг, мониторинг законодательства, мониторинг правоприменения, Республика Крым

Для цитирования: Бондарчук И. В., Буткевич О. В., Руденко А. В., Рышкова Л. В., Стрельникова И. Ю. Результаты и тенденции развития института правового мониторинга в Республике Крым // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4, № 3. С. 76–89. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.76-89.

Original article

Results and Trends in the Development of the Institute of Legal Monitoring in the Republic of Crimea

**Il'ya V. Bondarchuk¹, Ol'ga V. Butkevich²,
Artem V. Rudenko³, Ludmila V. Ryshkova⁴,
Irina Yu. Strelnikova⁵**

^{1, 3, 5} Crimean Branch, Russian State University of Justice, Simferopol, Republic of Crimea, Russian Federation

¹ State Council of the Republic of Crimea, Simferopol, Republic of Crimea, Russian Federation

^{2, 4} Tauride Academy, Vernadsky Crimean Federal University, Simferopol, Republic of Crimea, Russian Federation

For correspondence: ¹ sim.just@mail.ru

² olga-butkevich@yandex.ru

³ rudenkocrimea@yandex.ru

⁴ mila-rigik@mail.ru

⁵ irina.strelnikova81@mail.ru

Abstract

Introduction. The article is devoted to the state regional (within the Republic of Crimea) legal monitoring. The purpose of the study is to analyze the effectiveness of legal monitoring in the territory of the Republic of Crimea, for which the tasks are set to analyze the specific practical results of monitoring in the region, to determine the trends of its development.

Theoretical Basis. Methods. The paper uses formal legal, comparative, descriptive and empirical research methods. The doctrinal basis of the research is the theoretical conclusions of the sciences of the theory of state and law, constitutional and land law.

Results. Legal monitoring made it possible to identify and eliminate gaps in the republican legislation, to bring it into line with federal legislation; to form promising areas of normative activity of the state authorities of the Republic of Crimea.

Discussion and Conclusion. Conclusions are formulated about the achievements, effectiveness and improvement of the institution of legal monitoring in the Republic of

Crimea in the formation of positive law enforcement practice. It is concluded that the institution of legal monitoring is an effective tool both in the field of improving the normative legal acts of the Republic of Crimea, and in the field of ensuring the unity of the legal space of the Russian Federation.

Keywords: legal monitoring, monitoring of legislation, monitoring of law enforcement, Republic of Crimea

For citation: Bondarchuk, I. V., Butkevich, O. V., Rudenko, A. V., Ryshkova, L. V. and Strel'nikova, I. Yu., 2022. Results and trends in the development of the institute of legal monitoring in the Republic of Crimea. *Pravosudie/Justice*, 4(3), pp. 76–89. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.76-89.

Введение

В Российской Федерации институт правового мониторинга активно используется в качестве самостоятельного инструмента управления как на федеральном, так и на региональном уровнях. Правовой мониторинг относят к новой юридической технологии, позволяющей определить эффективность правового регулирования общественных отношений. Концепция правового мониторинга успешно внедряется в Российской Федерации с 2007 г., когда был создан Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики [Андрианов, М. С., и др., 2017, с. 158].

На федеральном уровне правовой мониторинг регламентируется Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»¹, постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»². На региональном уровне принимаются законы субъектов Российской Федерации о мониторинге. В теории правового мониторинга определены его цели и задачи, способы осуществления, разработана классификация по различным критериям. Однако для того, чтобы определить эффективность данного инструмента, необходимо проанализировать его конкретные практические результаты. В связи с этим данная статья посвящена государственному региональному (в пределах Республики Крым) правовому мониторингу.

Результаты исследования

С 2016 года в деятельность органов государственной власти Республики Крым Законом Республики Крым от 29 декабря 2016 г. № 340-ЗРК/2016 «О мониторинге нормативных правовых актов Республики Крым»³ введена новая практика, связанная с оценкой информации о качестве

¹ Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

² Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

³ Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

применения законов и иных нормативных правовых актов Республики Крым. Согласно ст. 2 указанного Закона мониторинг представляет собой комплексную и плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации о качестве и применении законов Республики Крым и иных нормативных правовых актов Республики Крым.

Названным Законом предусмотрено две процедуры осуществления мониторинга законов Республики Крым – плановая и внеплановая (или текущий мониторинг). Мониторинг законов Республики Крым в плановом порядке проводится на протяжении последних трех лет [Бондарчук И. В., и др., 2020, с. 176–199].

В частности, в 2017 г. плановым мониторингом было охвачено 15 законов Республики Крым и их отдельных положений, в 2018 г. – 9 законов и их отдельных положений, в 2019 г. – 3 закона Республики Крым, в 2020 г. – 16 законов Республики Крым⁴.

Отметим, что на 2021 г. комитетами Государственного Совета запланировано проведение мониторинга 9 законов и их отдельных положений. Данная работа проводится профильными комитетами и охватывает пять направлений законодательной деятельности: государственное строительство и конституционные права граждан; экономическая политика; земельные и имущественные отношения; аграрная политика; социальная политика и здравоохранение.

Текущий мониторинг законодательства Республики Крым Государственный Совет осуществляет на постоянной основе с 2015 г. Свидетельством тому служит большое количество изменений в базовые законы (в 2020 г. – 81, в 2019 г. – 97, в 2018 г. – 87, в 2017 г. – 92, в 2016 г. – 106, в 2015 г. – 92)⁵.

Правовой мониторинг осуществлялся по различным направлениям и касался законов развития малого и среднего предпринимательства, особенностей регулирования имущественных и земельных отношений, некоторых вопросов в области жилищных отношений, организации деятельности органов опеки и попечительства, народных художественных промыслов и ремесленной деятельности и др.

Остановимся более подробно на результатах проведенного мониторинга в Республике Крым в социальной сфере.

Следует подчеркнуть, что реализация концептуальных позиций по мониторингу социального законодательства связана с необходимостью

⁴ См.: За последние четыре года Парламент провел мониторинг 43 республиканских законов. URL: http://crimea.gov.ru/news/10_03_21_1 (дата обращения: 17.03.2021).

⁵ См.: Отчет о результатах деятельности Президиума Государственного Совета Республики Крым второго созыва за 2020 год. URL: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/8/act/691pr.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

выделения дополнительных денежных средств. В связи с этим к подготовке соответствующих изменений в региональном законодательстве по результатам мониторинга привлекаются профильные министерства и ведомства для подготовки финансово-экономического обоснования. Например, в Комитете Государственного Совета Республики Крым по законодательству был подготовлен проект закона «О внесении изменений в Закон Республики Крым от 17.12.2014 г. № 39-ЗРК “О социальной поддержке многодетных семей в Республике Крым”», требующий для реализации дополнительных 11,7 млн руб.

В частности, по результатам проведенного правового мониторинга выявлена необходимость совершенствования законодательного понятия «многодетная семья», которое содержится в ст. 2 Закона Республики № 39-ЗРК. В соответствии с предлагаемыми изменениями право на меры социальной поддержки, установленные для многодетных семей, должно распространяться на те семьи, в которых дети достигли совершеннолетия, но продолжили обучение в образовательных организациях по очной форме независимо от условий и программ обучения (бюджетная/коммерческая) до достижения ими возраста 23 лет. Речь идет о том, что в число детей, учитываемых для признания семьи многодетной в Республике Крым, будут включены дополнительно 353 человека из числа многодетных, возрастная категория которых составляет от 18 до 23 лет, в связи с обучением в образовательных организациях в Республике Крым на платной основе.

При этом принятие находящегося на рассмотрении законодательного органа Республики проекта закона позволит устранить законодательное дискриминационное условие признания семьи «многодетной» по признаку платности обучения. Ведь сегодня многодетные семьи, чьи дети в возрасте от 18 до 23 лет продолжили свое обучение в образовательных организациях высшего образования и в профессиональных образовательных организациях по очной форме, но на бюджетной основе, имеют право на получение мер социальной поддержки в отличие от таких же семей, чьи дети обучаются на тех же условиях на платной основе.

Вместе с тем до настоящего времени Государственным Советом не был реализован законопроект, который подготовлен по итогам мониторинга 2017 г. и заявлялся как направленный на реализацию основных положений Послания Президента Российской Федерации, – законопроект «О внесении изменений в статью 2 Закона Республики Крым “О социальной поддержке многодетных семей в Республике Крым”» [Трофимов, С. А. и Бондарчук, И. В., ред., 2018, с. 189–192].

Таким образом, в результате правового мониторинга были решены следующие задачи: выявлен законодательный пробел и выработано предложение по совершенствованию республиканского закона.

В результате правового мониторинга был выявлен существенный пробел в Законе Республики Крым от 3 декабря 2014 г. № 20-ЗРК/2014 «О по-

собии на ребенка»⁶ (далее – Закон Республики Крым № 20-ЗРК/2014), определяющем размер, порядок назначения, индексации и выплаты пособия на ребенка. Согласно ст. 3 этого Закона пособие назначается трудоспособным, неработающим и не зарегистрированным в качестве безработных женщинам, воспитывающим троих и более детей в возрасте до 18 лет. Однако имеют место случаи воспитания троих и более детей в возрасте до 18 лет трудоспособными, неработающими и не зарегистрированными в качестве безработных мужчинами (например, в связи со смертью матери детей), в связи с чем ч. 1 ст. 3 была дополнена положением, предоставляющим право на пособие и отцам в связи со смертью матери⁷.

В соответствии с п. 21 Порядка и условий назначения и выплаты пособия на ребенка, утвержденного постановлением Совета министров Республики Крым от 23 декабря 2014 г. № 588 (далее – Порядок № 588), выплата пособия на ребенка одинокой матери приостанавливается в случае установления факта проживания одинокой матери с отцом ребенка. Вместе с тем правовой акт, регламентирующий порядок установления вышеуказанного факта, не принят⁸. Одним из проблемных вопросов при назначении пособия остается предоставление документа для назначения пособия на ребенка одиноким матерям, которые являются гражданами Российской Федерации, но родили ребенка на территории иностранного государства, или гражданами Украины, постоянно проживающими на территории Республики Крым, имеющими вид на жительство. Так, п. 7 Порядка № 588 кроме справки об основании внесения в свидетельство о рождении сведений об отце ребенка не предусмотрено предоставление какого-либо другого документа, выданного компетентным органом иностранного государства, в котором отсутствует запись об отце ребенка, в связи с чем департаментом предоставлялись отказы в назначении пособия. Проблема на данный момент не нашла своего разрешения. Вместе с тем учтены и внесены соответствующие изменения в законодательство Республики по результатам мониторинга практики реализации Закона в части порядка осуществления выплат. Так, изначально Законом было предусмотрено осуществление выплат раз в квартал, однако с целью предотвращения образования переплат в Закон были внесены изменения и произведен переход на ежемесячные выплаты.

К пробелам в правовом регулировании стоит отнести и порядок применения п. 1 ч. 4 ст. 3 Закона Республики Крым № 20-ЗРК/2014, в силу

⁶ Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

⁷ См.: Закон Республики Крым от 14 августа 2019 г. № 633-ЗРК/2019 «О внесении изменений в Закон Республики Крым “О пособии на ребенка”». Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

⁸ См.: Постановление Совета министров Республики Крым от 23 декабря 2014 г. № 588 «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты пособия на ребенка» (с изм. и доп.). Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

которого пособие на ребенка лицам, в случае если родитель уклоняется от уплаты алиментов, либо в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, когда взыскание алиментов невозможно, назначается и выплачивается одному из родителей. Обязательным условием в соответствии с указанной нормой является решение суда о взыскании алиментов на ребенка, которое не исполняется в случае розыска лица, обязанного уплачивать алименты, уполномоченными органами на основании определений судов и постановлений следственных органов в связи с уклонением от уплаты алиментов, привлечения к уголовной ответственности за совершение преступления и по иным основаниям.

В результате рассмотрения многочисленных обращений граждан, поступающих в адрес Уполномоченного по правам ребенка в Республике Крым, касающихся невыплаты отцами детей алиментов на их содержание по различным причинам (как объективного, так и не объективного характера), установлено, что в ряде случаев место жительства должника по уплате алиментов известно, в розыск он не объявлен, однако должник привлечен к уголовной ответственности, в том числе с назначением вида наказания, не связанного с лишением свободы.

Таким образом, из действующей формулировки п. 1 ч. 4 ст. 3 Закона Республики Крым № 20-ЗРК/2014 становится непонятным, к какой уголовной ответственности должен быть привлечен должник по уплате алиментов для возникновения права второго родителя на получение данного вида пособия на ребенка и какие предполагаются иные основания.

Кроме того, при изучении соответствия Закона Республики Крым № 20-ЗРК/2014 законодательству Российской Федерации установлено, что положения ст. 1 Федерального закона № 81-ФЗ не распространяются на граждан Российской Федерации, выехавших на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации⁹. Однако ч. 2 ст. 1 Закона Республики Крым № 20-ЗРК/2014, устанавливающая категории граждан, на которых действие данного Закона не распространяется, не включает граждан Российской Федерации, выехавших на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации.

Также ст. 1 Закона Республики Крым № 20-ЗРК/2014 установлено, что действие данного Закона распространяется на граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Крым, в то время как ст. 1 Федерального закона № 81-ФЗ определено, что действие данного Федерального закона распространяется на граждан Российской Федерации, проживающих на территории Российской Федерации. Требование постоянного проживания на территории Российской Федерации установлено только для иностранных граждан и лиц без гражданства, а

⁹ См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

также беженцев. Профильному комитету Государственного Совета Республики Крым совместно с Министерством труда и социальной защиты Республики Крым было рекомендовано рассмотреть предложения, направленные на совершенствование действия Закона Республики Крым № 20-ЗРК/2014 и принятых на его основании нормативных правовых актов Республики Крым.

Таким образом, в результате мониторинга применения Закона Республики Крым от 3 декабря 2014 г. № 20-ЗРК/2014 «О пособии на ребенка» была реализована задача не только по выявлению пробелов в правовом регулировании, но и установлению соответствия нормативных правовых актов Республики Крым федеральному законодательству. То есть правовой мониторинг способствует также обеспечению единства правового пространства Российской Федерации.

Реализация предложений, направленных на совершенствование правоприменительной практики и нормативного правового регулирования в сфере установления размера, порядка назначения, индексации и выплаты пособия на ребенка в Республике Крым, нашла отражение в последующих разъяснениях Министерства труда и социальной защиты Республики Крым и разработке проекта закона Республики Крым «О внесении изменений в Закон Республики Крым “О пособии на ребенка”».

Одним из важнейших законов, позволившим гражданам реализовать свои права на землю, стал Закон Республики Крым от 23 ноября 2016 г. № 320-ЗРК/2016 «Об особенностях предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан на территории Республики Крым и о внесении изменений в некоторые законы Республики Крым»¹⁰ (далее – Закон Республики Крым № 320-ЗРК/2016). Закон направлен на урегулирование земельных правоотношений в части предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан на территории Республики. При этом речь идет о предоставлении земель из муниципальной или государственной собственности садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению граждан, зарегистрированному после вступления в силу Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ¹¹ в соответствии с законодательством Российской Федерации гражданами, осуществляющими ведение садоводства, огородничества или дачного хозяйства до вступления в силу Федерально-

¹⁰ Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

¹¹ Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

го конституционного закона на указанных земельных участках, как в отношении которых в наличии документы, подтверждающие предоставление соответствующих земельных участков указанному садоводческому, садово-огородническому или дачному товариществу (кооперативу), так и в случае их отсутствия. Тем самым был создан правовой механизм по передаче в собственность гражданам земельных участков, находившихся у них на праве пользования с учетом особенностей правового режима земель в Республике Крым. Разработанная в развитие положений Закона подзаконная нормативная база позволила реализовать гражданам свои права на землю, гарантированные Конституцией России и требующие системного, комплексного подхода в рамках ст. 12¹ Федерального конституционного закона.

Как самостоятельное направление в осуществлении мониторинга с 2020 г. можно выделить мониторинг законотворческой деятельности в Республике Крым в связи с реализацией Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹² (далее – Закон о поправке к Конституции России № 1-ФКЗ).

В ряде субъектов Российской Федерации в развитие обновленной редакции Конституции России были внесены соответствующие изменения в конституционное (уставное) законодательство. Так, в 2020 г. были приняты: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 7 октября 2020 г. № 58-РКЗ «О внесении изменений в Конституцию Карачаево-Черкесской Республики»¹³, Закон Республики Мордовия от 16 сентября 2020 г. № 61-З «О внесении изменений в Конституцию Республики Мордовия»¹⁴, Конституционный закон Республики Адыгея от 6 ноября 2020 г. № 379 «О поправках к Конституции Республики Адыгея»¹⁵. В первую очередь эти изменения связаны с изменениями ст. 72 Конституции Российской Федерации, в которой закрепляются вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в Конституции Республики Крым не перечисляются вопросы, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации и Республики Крым, а содержится отсылочная норма к ст. 72 Конституции Российской Федерации. В этой связи необходимость внесения изменений в Конституцию Республики Крым в части дополнения во-

¹² Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

¹³ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0900202010090009> (дата обращения: 16.03.2021).

¹⁴ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1300202009170003> (дата обращения: 16.03.2021).

¹⁵ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202011110006> (дата обращения: 16.03.2021).

просов, определенных в обновленной редакции ст. 72 Конституции Российской Федерации как находящихся в совместном ведении Российской Федерации и Республики Крым, отсутствует.

Вместе с тем в 2020 г. в развитие Закона о поправке к Конституции России № 1-ФКЗ принят Закон Республики Крым от 2 декабря 2020 г. № 134-ЗРК/2020 «О внесении изменения в статью 8 Закона Республики Крым “О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым” и признании утратившим силу Закона Республики Крым “О порядке согласования представления Генерального прокурора Российской Федерации к назначению на должность прокурора Республики Крым”¹⁶, подготовлены проекты законов о внесении изменений в 7 законов Республики Крым («О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым», «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым», «О порядке избрания Главы Республики Крым», «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Крым», «О статусе депутата Государственного Совета Республики Крым», «О физической культуре и спорте в Республике Крым», «О гражданской обороне Республики Крым»¹⁷).

Относительно планируемых (подготавливаемых) проектов законов Республики Крым в развитие обновленной редакции Конституции Российской Федерации по вопросам сельского хозяйства, экологии и природопользования следует отметить, что Планом законопроектных работ Государственного Совета Республики Крым на 2021 г. предусмотрены подготовка и рассмотрение в первом полугодии 2021 г. проектов законов Республики Крым:

«О внесении изменений в статью 7 Закона Республики Крым “О развитии сельского хозяйства в Республике Крым”» (в части приведения в соответствие с федеральным законодательством);

«О внесении изменений в Закон Республики Крым “Об ответственном обращении с животными в Республике Крым”¹⁸».

При этом следует отметить, что масштаб изменений в Конституции России в связи с принятием Закона о поправке к Конституции России № 1-ФКЗ требует, прежде всего, реализации основных конституционных ценностей и принципов на уровне федерального законодательства.

Сам же План законопроектных работ можно рассматривать в качестве практического результата прогнозов о направлениях развития правового регулирования по результатам мониторинга законодательства.

На текущем этапе реформирования законодательства Республики Крым в аспекте конституционно-правовых изменений остается нерешен-

¹⁶ Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

¹⁷ См.: Доклад о состоянии законодательства Республики Крым в 2020 году. Симферополь, 2021. С. 117.

¹⁸ URL: <http://crimea.gov.ru/app/14689> (дата обращения: 18.03.2021).

шенным вопрос понимания как самого формата изменений, так и концепции, в которой должен получить развитие Закон о поправке к Конституции России № 1-ФКЗ в действующих федеральных законах от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Обсуждение и заключение

Необходимо отметить эволюционное воздействие проводимого в Республике Крым мониторинга законов на правотворческую политику региона. Если первые итоги проведения мониторинга законов Республики Крым и их отдельных положений можно считать, по сути, исследованием интеграционных процессов между относительно новым субъектом и самой Федерацией, то результаты мониторинга последних лет уже содержат практические выводы, служащие выявлению и устранению недостатков в интеграции правотворческой политики центра и регионов.

При этом сокращение переходного периода интеграционных процессов между Крымом и Российской Федерацией возможно за счет усиления роли института правового мониторинга в формировании правотворческой политики региона путем выявления пробелов в законодательстве и их восполнения посредством реализации правотворческих функций в ходе преодоления проблем успешной интеграции.

Анализ деятельности по правовому мониторингу в Республике Крым позволяет сделать выводы о том, что в результате его проведения выявлены и устранены пробелы в правовом регулировании общественных отношений, устранено несоответствие нормативных правовых актов Республики Крым федеральному законодательству; получена информация о потребностях правового регулирования определенных общественных отношений; выработаны предложения по совершенствованию нормативных правовых актов Республики Крым, а также сформированы перспективные направления нормотворческой деятельности органов государственной власти Республики Крым. Все это свидетельствует о том, что правовой мониторинг является эффективным инструментом как в области совершенствования нормативных правовых актов Республики Крым, так и в сфере обеспечения единства правового пространства Российской Федерации.

Список источников

Андрианов М. С., Боголюбов С. А., Бут Н. Д. и др. Законность: теория и практика : моногр. / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. В. Суба-

нова. 3-е изд. М. : Ин-т зак-ва и сравнит. правоведения при Правительстве России : Юрид. фирма «Контракт», 2017. 400 с. ISBN: 978-5-9909060-3-7.

Бондарчук И. В., Буткевич О. В., Руденко А. В. и др. Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе (по материалам 2019 года) : учеб. пособие для магистров / под ред. Ю. Г. Арзамасова, С. А. Трофимова, И. В. Бондарчука. Симферополь : ИТ «Ариал», 2020. 332 с. ISBN: 978-5-907376-86-1.

Нормотворческий процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Крым и города федерального значения Севастополя) : учеб. пособие для магистров / под ред. С. А. Трофимова, И. В. Бондарчука. Симферополь : ИТ «Ариал», 2018. 356 с. ISBN: 978-5-907032-85-9.

References

Andrianov, M. S., Bogolyubov, S. A., But, N. D., et al., 2017. *Zakonnost': teoriya i praktika* = [Legality: theory and practice]. Monograph. Eds. Yu. A. Tikhomirov, N. V. Subanova. 3rd ed. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Law firm "Kontrakt". 400 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-9909060-3-7.

Bondarchuk, I. V., Butkevich, O. V., Rudenko, A. V., et al., 2020. *Normotvorcheskiy protsess v Respublike Krym i Sevastopole (po materialam 2019 goda)* = [The rule-making process in the Republic of Crimea and Sevastopol (based on materials from 2019)]. Textbook for masters. Eds. Yu. G. Arzamasov, S. A. Trofimov and I. V. Bondarchuk. Simferopol: IT "Ariale". 332 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-907376-86-1.

Trofimov, S. A. and Bondarchuk, I. V., eds, 2018. *Normotvorcheskiy protsess v sub'yektakh Rossiyskoy Federatsii (na primere Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya)* = [Rule-making process in the subjects of the Russian Federation (on the example of the Republic of Crimea and the federal city of Sevastopol)]. Textbook for masters. Simferopol: IT "Ariale", 2018. 356 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-907032-85-9.

Информация об авторах / Information about the authors

Бондарчук Илья Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Крымского филиала Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 295051, Республика Крым, Симферополь, ул. Павленко, д. 5), руководитель секретариата Аппарата Государственного Совета Респу-

блики Крым (Российская Федерация, 295000, Республика Крым, Симферополь, ул. К. Маркса, д. 18).

Il'ya V. Bondarchuk, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the State and Legal Disciplines Department, Crimean Branch, Russian State University of Justice (5 Pavlenko St., Simferopol, 295051, Republic of Crimea, Russian Federation), Head of the Secretariat of Apparatus of the State Council of the Republic of Crimea (18 K. Marx St., Simferopol, 295000, Republic of Crimea, Russian Federation).

Буткевич Ольга Васильевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского и экологического права юридического факультета Таврической академии Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского (Российская Федерация, 295007, Республика Крым, Симферополь, просп. Академика Вернадского, д. 4).

Ol'ga V. Butkevich, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Business and Environmental Law Department, Law Faculty, Tauride Academy, Vernadsky Crimean Federal University (4 Vernadskogo Av., Simferopol, 295007, Republic of Crimea, Russian Federation).

Руденко Артем Валериевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права Крымского филиала Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 295051, Республика Крым, Симферополь, ул. Павленко, д. 5).

Artem V. Rudenko, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Administrative and Financial Law Department, Crimean Branch, Russian State University of Justice (5 Pavlenko St., Simferopol, 295051, Republic of Crimea, Russian Federation).

Рышкова Людмила Валериевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского и экологического права юридического факультета Таврической академии Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского (Российская Федерация, 295007, Республика Крым, Симферополь, просп. Академика Вернадского, д. 4).

Ludmila V. Ryshkova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Business and Environmental Law Department, Faculty of Law, Tauride Academy, Vernadsky Crimean Federal University (4 Vernadskogo Av., Simferopol, 295007, Republic of Crimea, Russian Federation).

Стрельникова Ирина Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства Крымского филиала Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 295051, Республика Крым, Симферополь, ул. Павленко, д. 5).

Irina Yu. Strel'nikova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Theory and History of Law and State Department, Crimean Branch, Russian State University of Justice (5 Pavlenko St., Simferopol, 295051, Republic of Crimea, Russian Federation).

Заявленный вклад авторов/Contribution of the authors

Авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
The authors contributed equally to this article.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.
The authors declare no conflict of interest.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 25.09.2021; дата одобрения после рецензирования: 12.10.2021; дата принятия статьи к опубликованию: 05.07.2022.

Submitted: 25.09.2021; reviewed: 12.10.2021; revised: 05.07.2022.

Научная статья

УДК 342.951

DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.90-106



Материально-правовые основания как ключевой вопрос развития примирительных процедур в публично-правовых спорах

Виктор Пантелеевич Очередько¹, Олег Викторович Очередько²

^{1,2} Северо-Западный филиал, Российский государственный университет правосудия, Санкт-Петербург, Российская Федерация

¹ ocheredkovp@mail.ru

² olegocher@gmail.com

Аннотация

Введение. Рассматриваются причины, препятствующие более эффективному использованию примирительных процедур при разрешении административных споров. Определены основные ограничения в развитии примирения в публично-правовой сфере, а именно отсутствие согласования материальных и процессуальных норм права в регулировании публично-правовых примирительных отношений. Намечены основные направления совершенствования материально-правовых оснований применения примирительных процедур в этой сфере.

Теоретические основы. Методы. Работа осуществлена на основе использования общенаучных методов, а также методов формально-юридического анализа и институционально-правового моделирования. Сравнительно-правовой метод использован при анализе нормативных актов и практики регулирования примирительных процедур в развитых странах. Поиск решения выявленных проблем потребовал применения комплексного метода экономико-правового анализа.

Результаты исследования. Определена специфика использования института примирения в различных его формах в рамках административного процесса. Признано необходимым переосмысление понятия административного урегулирования в поиске достаточных материально-правовых условий для публичного субъекта в формулировании уступок в рамках урегулирования спора. Сделан вывод, что без расширения полномочий соответствующих административных органов при выработке компромиссных условий в рамках примирительных процедур добиться значительного расширения практики их применения невозможно. В основу деятельности органов должен быть заложен серьезный материально-правовой фундамент.

Обсуждение и заключение. В публично-правовой сфере очевидно недостаточное согласование материальных и процессуальных норм права, регулирующих возникающие в связи с разрешением конфликта примирительные правоотношения. Правовая политика, связанная с регулированием институтов примирения в публично-правовой сфере, в настоящее время носит противоречивый характер. Внедрение институтов примирения в публично-правовой сфере сопровождается ограничением поля усмотрения административного органа в возможности выработки компромиссных условий, на которых оно может быть построено.

Развитие примирения в публично-правовой сфере обусловлено переосмыслением института административного усмотрения, расширением полномочий соответствующих административных органов при выработке компромиссных условий в рамках примирительных процедур. В основу определения границ административного усмотрения может быть положен нормативный экономический подход к праву и включение его элементов в качестве концептуального материально-правового основания.

Ключевые слова: публично-правовой спор, примирительные процедуры, процессуальные нормы, материально-правовые основания, административный орган, административное усмотрение

Для цитирования: Очередыко В. П., Очередыко О. В. Материально-правовые основания как ключевой вопрос развития примирительных процедур в публично-правовых спорах // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4, № 3. С. 90–106. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.90-106.

Original article

Substantive Legal Grounds as a Key Issue in the Development of Conciliation Procedures in Public Law Disputes

Victor P. Ocheredko¹, Oleg V. Ocheredko²

^{1, 2} North-West Branch, Russian State University of Justice,
St. Petersburg, Russian Federation

For correspondence: ¹ ocheredkovp@mail.ru, ² olegocher@gmail.com

Abstract

Introduction. The authors set as their goal the determination of the main problems that impede the more efficient use of conciliation procedures in resolving administrative disputes. The paper identifies the main limitations in the development of reconciliation in the public law sphere, namely the lack of harmonisation of substantive and procedural rules of law in the regulation of public law reconciliation relations. The authors outline the main directions for improving the substantive and legal grounds for the use of conciliation procedures in this area.

Theoretical Basis. Methods. The work was based on the use of general scientific methods, as well as methods of formal legal analysis and institutional and legal modelling. The comparative legal method was used in the analysis of normative acts and practice of regulating conciliation procedures in developed countries. The search

for a solution to the identified problems required the use of a comprehensive method of economic and legal analysis.

Results. The specifics of using the institution of reconciliation in its various forms within the framework of the administrative process is determined. We found that in the search for sufficient substantive and legal conditions for a public entity in formulating concessions as part of the settlement of a dispute, it is necessary to rethink the concept of administrative discretion

It is concluded that without expanding the powers of the relevant administrative bodies when developing compromise conditions within the framework of conciliation procedures, it is impossible to achieve a significant expansion of the practice of the application of conciliation. In this case, a serious material and legal foundation should be laid in the basis of the activities of the bodies.

Discussion and Conclusion. In the public law sphere, there is an obvious lack of coordination of substantive and procedural norms of law governing conciliation relations arising in connection with the resolution of the conflict. The legal policy related to the regulation of reconciliation institutions in the public law sphere is currently controversial. Introducing reconciliation procedures in the public law sphere is accompanied by every possible limitation of the discretion of the administrative body in the possibility of developing compromise conditions on which it can be built.

The reason for the development of conciliation in the public law sphere is due to the rethinking of the institution of administrative discretion. In particular, this involves the expansion of the powers of the relevant administrative bodies in developing compromise conditions within the framework of conciliation procedures. The definition of the boundaries of administrative discretion can be based on a normative economic approach to law and the inclusion of its elements as a conceptual substantive legal basis.

Keywords: public law dispute, conciliation procedures, procedural norms, substantive legal grounds, government, administrative discretion

For citation: Ocheredko, V. P. and Ocheredko, O. V., 2022. Substantive legal grounds as a key issue in the development of conciliation procedures in public law disputes. *Pravosudie/Justice*, 4(3), pp. 90–106. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.90-106.

Введение

В современном мире, в том числе в России, конфликтность является одной из характеристик общественного развития, что обусловлено многообразием участников общественных отношений и их разнонаправленными интересами. Значительная конфликтность характеризует публично-правовую сферу.

В разрешении публично-правовых конфликтов используются различные способы. Важное значение традиционно имеет судебный способ. На это указывает все возрастающее количество дел, рассматриваемых судами за последние годы.

Число рассмотренных судами административных дел в 2020 г. (в том числе касающихся защиты или оспаривания прав, возникающих из административных и иных правоотношений, взыскания обязательных платежей, иных дел с осуществлением судебного контроля) составило 6,85 млн, что

на 24,4% больше, чем в 2019 г.¹ В 2021 году этот показатель снизился и составил 4,5 млн дел в судах общей юрисдикции.

Это объясняется мерами по либерализации законодательства в целях преодоления последствий эпидемии новой коронавирусной инфекции. Снижение приведенных цифр без существенных изменений в подходах к организации разрешений споров маловероятно. Становится все более очевидным, что существующие способы разрешения конфликтов во взаимодействии общества и государства должны быть дополнены примирительными правовыми процедурами, обеспечивающими взаимоприемлемый и наименее материально и морально затратный баланс интересов государства и прав и законных интересов граждан и их объединений, способствующими снижению социально-правовой напряженности, развитию и сохранению отношений, в которых заинтересованы как субъекты права, так и государство. Помимо этого базового, на наш взгляд, фактора развития институт примирения работает на развитие позитивной правовой активности субъектов права, выступая формой их самозащиты, развитие правового образования и правосознания граждан. В целом можно утверждать, что состояние института примирения в публично-правовых спорах в определенной мере отражает степень развития правового государства, выступая своеобразной формой правовых пределов проявлений государственной власти. Все это, безусловно, выступает серьезными стимулами развития примирительных процедур в публично-правовых спорах.

В научной литературе отмечалось, что низкая популярность примирительных процедур обусловлена рядом причин организационного, экономического и субъективного характера [Очередыко, В. П. и Очередыко, О. В., 2019, с. 89]. В области внедрения примирительных процедур перед государством стоит задача установления баланса интересов при использовании этого способа защиты прав: стимулирование сторон к использованию внесудебных способов разрешения споров должно сопровождаться контролем за законностью и обеспечением прав лиц в ходе применения таких процедур [Ocheredko, V. P. and Ocheredko, O. V., 2021, p. 1837].

На данный момент в нашей стране так и не выработана устойчивая практика применения примирения в спорах с участием публичных органов. Число споров, урегулирование которых было осуществлено путем проведения процедуры медиации, когда одной из сторон являлся публичный орган, в 2013–2018 гг. составило всего 72 [Латышева, Н. А., 2019, с. 143].

Предпринимаемые законодательные усилия направлены в целом на совершенствование процессуальной сферы: разрабатываются предло-

¹ Итоги работы судов за 2020 год: статистика Судебного департамента. URL: <https://pravo.ru/news/231097/> (дата обращения: 26.03.2022).

жения и вносятся изменения в процессуальные нормативные акты. Однако это не снимает ограничений, лежащих, на наш взгляд, за пределами собственно процессуальной сферы. Проблема состоит в том, что существование примирительных процедур в праве предполагает согласованность норм материальных и процессуальных отраслей права, регулирующих возникающие в связи с разрешением конфликта примирительные правоотношения. Примирение как процедура должно базироваться на материально-правовой основе в виде системы правовых норм. В сфере публично-правовых примирительных отношений такого согласования материальных и процессуальных норм права не существует.

Для широкого внедрения институтов, связанных с примирением сторон в публично-правовых отношениях, недостаточно простой процессуальной допустимости, необходимо формирование материально-правового базиса, который на данный момент фактически отсутствует в российском законодательстве. Законодатель ограничивается выводом отдельных видов отношений из сферы, где возможно примирение, а также общим указанием на то, что при заключении соглашения о примирении соответствующий орган не должен выходить за пределы своих полномочий.

Без разработки соответствующих материально-правовых аспектов проблемы – определения теоретических основ и пределов использования правовых процедур примирения в административных спорах – невозможно добиться реального и широкого внедрения института примирения в публично-правовой сфере. При этом осмысление института административного усмотрения является ключевым для эффективного применения примирения по публично-правовым спорам.

Теоретические основы. Методы

Работа осуществлена на основе использования общенаучных методов исследования, а также методов формально-юридического анализа и институционально-правового моделирования. Формально-юридический метод применялся при анализе правовых норм, связанных с новеллами института примирения в публично-правовых спорах. В ходе исследования применены системно-структурный, логический подходы к исследованию.

Сравнительно-правовой метод использован при анализе нормативных актов и практики регулирования примирительных процедур в развитых странах.

Поиск решения выявленных проблем потребовал применения комплексного метода экономико-правового анализа.

Использование обозначенных методов исследования позволило выявить основные проблемы развития примирительных процедур в публично-правовой сфере, а также обозначить перспективы их развития.

Результаты исследования

Современная тенденция возрастания роли и значения примирительных процедур обусловлена развитием законодательства в этой сфере. Однако масштабы проникновения институтов примирения в реальные практики общественной жизни все еще незначительны.

Так, по данным В. В. Момотова, с 2011 по 2020 г. медиация использовалась при рассмотрении менее 0,01% дел судами общей юрисдикции и при рассмотрении около 0,002% дел арбитражными судами².

Конечно, нельзя сказать, что примирительные процедуры исчерпываются медиацией, тем не менее цифры красноречивые.

Как указывают некоторые исследователи, примирение сторон (reconciliation) с точки зрения материального права представляет собой форму правового консенсуса, отражающего работу принципа диспозитивности. Его можно обнаружить в различных видах судопроизводства [Балашов, А. и Мергалиева, Г., 2007]. При этом если в гражданском судопроизводстве процедуры примирения укладываются в привычные представления о природе частноправовых споров, характеризующиеся такими параметрами, как равенство их участников, автономия воли и т. п., то в области административного судопроизводства применение примирительных процедур является знаковым событием. Оно явилось итогом длительного обсуждения и споров о самой возможности, формах и границах применения подобных соглашений, которые приводили бы к урегулированию конфликта в полном объеме или сближению позиций сторон по отдельным вопросам.

Проблема материально-правовых оснований примирения в публично-правовых спорах уходит своими корнями в дореволюционный период. Например, Е. В. Васьковский [1917, с. 363] полагал, что споры, касающиеся прав, в отношении которых частные лица не имеют свободного распоряжения, не могут быть урегулированы мировыми соглашениями. К. Н. Анненков [1887, с. 226–227] выделял два обстоятельства, при которых возможно заключение мировой сделки: если оспариваемое право не затрагивает публичный интерес и если в отношении права стороны могут им полно и свободно распоряжаться. Таким образом, дореволюционная доктрина в целом отрицала возможность примирения по делам, связанным с публичными интересами, исходя из отсутствия соответствующих материально-правовых оснований.

На современном этапе развития института примирения закон предусматривает возможность его применения при разрешении администра-

² Выступление Председателя Совета судей Российской Федерации Момотова В. В. на пленарном заседании Совета судей Российской Федерации 25 мая 2021 г. URL: <http://ssrf.ru/news/vystupleniia-intierv-iu-publikatsii/42229> (дата обращения: 26.03.2022).

тивных споров. Наличие публичного элемента в отношениях и отсутствие равенства участников не стали препятствиями для включения в Кодекс административного судопроизводства норм о возможности заключения соглашения о примирении сторон (ст. 137).

При этом сегодня высказываются вполне определенные оценки, сводящиеся к категорическому отрицанию возможности применения примирения в административных спорах. Как отмечает А. Н. Мовчан, процедура медиации применима только к спорам, затрагивающим частные интересы, т. е. интересы, принадлежащие отдельным лицам, а не обществу и государству, а заключение мирового соглашения между субъектами публичных правоотношений противоречит самой их природе [Мовчан, А. Н., 2011, с. 44]. Ряд исследователей не проводят различий между правовой природой соглашения о примирении и мирового соглашения. Так, С. В. Лазарев отмечает, что «соглашение, предусмотренное ст. 190 АПК РФ, имеет ту же правовую природу, что и мировое соглашение, предусмотренное в главе 15 АПК РФ. Заключаться оно может, как и обычное мировое соглашение, лишь там, где допускается соглашение в нормах материального права, в частности, регулирующих административные и иные публичные отношения» [Лазарев, С. В., 2006, с. 19].

Сохраняющаяся неопределенность обусловлена недостаточной разработанностью понимания теоретических и материально-правовых основ примирения в судебном административном процессе.

В понимании правовой природы публично-правового спора ключевое значение, на наш взгляд, имеет анализ такого понятия, как «охранительное правоотношение». Данный вид правоотношений возникает, когда в определенный момент одна из сторон правоотношений приходит к выводу, что нормальное течение некоего правоотношения прекратилось. Исследователями данной проблематики используются различные термины для определения этого момента. Им может выступать категория «правовой аномалии» как обусловленное различными факторами объективного и субъективного порядка отклонение от общей закономерности, от нормального течения и развития общественных отношений [Лукьянова, Е. Г., 2003, с. 62], с которым связано прекращение регулятивных отношений и начало охранительных, когда одна из сторон правоотношения делает вывод о том, что ее право было нарушено другой стороной.

Как отмечает ряд авторов, в случае признания специфики спора в рамках охранительных отношений возникает ряд вопросов о порядке прекращения спора. Ведь здесь с позиции доктрины существует несколько проблем: определение цели прекращения спора, порядка и формы его реализации, возможности сочетания и перехода от одного порядка к другому [Кощеева, Е. С. и Петрунева, А. Н., 2021, с. 73]. Особенности данных обстоятельств определяют специфику использования института примирения в различных его формах в рамках административного процесса. Она обусловлена тем, что в отличие от гражданских правоотношений и присущих

им споров, где соответствующие процедуры согласования интересов являются естественными, для публично-правовых споров эти процедуры, при всей их неорганичности для этой сферы, становятся единственной юридически допустимой формой согласования публичных и частных интересов.

Также необходимо отметить, что целью прекращения спора в частных правоотношениях всегда выступает защита (или охрана) субъективных прав участника, обращающегося за ней. В публичной сфере цель имеет более комплексный характер: с одной стороны, ею также является защита прав (законных интересов и т. п.) частного субъекта, но при этом участие публичного субъекта связано с наличием некоего общественного или публичного интереса, который тоже нуждается в защите.

В теории права прекращение спора осуществляется двумя основными способами – через урегулирование или разрешение. При этом сущность урегулирования – это всегда уступки, которые предполагают наличие свободы в распоряжении правами сторон правоотношения на основе их воли. В отношении же публичного органа само наличие у него таких характеристик может быть поставлено под вопрос.

Установленный законом порядок правоприменительной деятельности публичного субъекта и пределы его полномочий не позволяют сделать вывод о наличии достаточных материально-правовых условий для публичного субъекта в формулировании уступок в рамках урегулирования спора. Для преодоления данной проблемы необходимо переосмысление такого понятия, как административное усмотрение.

Юридическая наука довольно давно исследует природу административного усмотрения. Обычно оно рассматривается, в первую очередь, как некая дискреция полномочий публичного органа, заключающаяся в некотором числе различных вариантов решения в конкретной правовой ситуации в установленных законом рамках.

При этом ряд авторов рассматривает административное усмотрение как результат недоработок законодателя в виде пробелов в правовом регулировании деятельности соответствующих публичных органов. Так, Ю. П. Соловей под административным усмотрением понимает «выбор публичной администрацией в пределах, установленных нормативными правовыми актами, оптимального, по ее мнению, варианта решения конкретного управленческого вопроса в ситуации, когда правовые нормы не определяют исчерпывающим образом основания, условия, содержание, форму, порядок (процедуру), сроки и (или) субъектов принятия такого решения» [Соловей, Ю. П., 2016, с. 153].

Другие же исследователи во главу угла ставят возможность органа принять наиболее оптимальное решения в установленных законом рамках. Например, по мнению А. А. Березина, правоприменительное усмотрение – «...осуществляемая на основе и в рамках закона деятельность уполномоченных субъектов права, предполагающая возможность выбора наиболее оптимального решения по юридическому делу» [Березин, А. А.,

2007, с. 43]. Административное усмотрение понимается и как «...мотивированный выбор принятия правомерных решений и совершения действий уполномоченным субъектом не в безграничных пределах свободы, а исключительно в рамках его компетенции» [Кузнецова, Н. В. и Лапшина, Л. П., 2020, с. 165].

При этом отмечается, что при существующем подходе законодателя к административному усмотрению можно обнаружить тенденцию к сокращению области его применения (например, исключено усмотрение избирательных комиссий при решении вопроса об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов в связи с неполнотой сведений или документов) [Казамиров, А. И. и Усманова, Д. Р., 2014, р. 258]. На необходимость минимизации пределов административного усмотрения указывает А. В. Калмыкова, подчеркивая необходимость сохранения определенной доли дискреционных полномочий при условии подробной административной регламентации процедур их осуществления органами государственной власти [Калмыкова, А. В., 2012, с. 94]. Большие надежды возлагаются на антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов и иные превентивные меры. Также указывается, что усмотрение – это не абсолютное полномочие (правообязанность) административного органа. Обязательным условием его применения является связанность дискреции с нормативными актами, что должно исключать существование «свободного усмотрения», или усмотрения вне закона (права) [Мельник, Р. С., 2021, с. 43].

В свете проведенного анализа становится очевидным, что определение правовых пределов административного усмотрения должно быть сведено к определению перечня правовых норм, обуславливающих применение одной из моделей правоприменительного поведения. Исходя из нее должно приниматься решение по конкретному виду и содержанию административного акта, который подлежит изданию, или административного действия, которое должно быть совершено. Данные нормы должны составлять материально-правовое основание, определяющее юридические и фактические критерии выбора публичным органом (его должностными лицами) допустимых вариантов поведения. Рассматриваемый подход к определению материально-правовых основ административной правоприменительной деятельности в отношении использования института административного усмотрения мог бы обеспечить целесообразное и в то же время свободное от произвола и основанное на законе применение института примирения в сфере публично-правовых споров.

Соответственно, закономерен вывод, что доктрина дискреции в России практически не разработана и может быть сведена к констатации факта ее существования и общим положениям о том, что необходимо установление соответствующих ограничений ее применения на законодательном уровне. Отдельные специалисты, анализируя антикоррупционное законодательство, отмечают, что усмотрение рассматривается

законодателем скорее в негативном плане [Кузнецова, Н. В. и Лапшина, А. П., 2020, с. 166]. Так, в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, к числу коррупциогенных факторов отнесены «широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле “вправе” и выборочное изменение объема прав»³. Этим обуславливается современная тенденция правового регулирования, а именно – детальная регламентация оснований и условий принятия решений органами исполнительной власти.

Таким образом, законодатель, с одной стороны, предпринимает меры к внедрению примирительных процедур в административных спорах, с другой стороны, прямо противодействует проявлению административного усмотрения со стороны публичных субъектов, которое является необходимым условием примирения как некоего компромиссного и консенсусного решения спора.

При недостатках нашего понимания материально-правовых оснований решения публично-правовых споров посредством примирения целесообразно рассмотреть опыт других правовых порядков. В западных странах существует обязательный досудебный порядок урегулирования публично-правовых споров, в том числе с использованием медиации. В частности, меры альтернативного урегулирования административных споров довольно широко применяются в США. Действующий Закон об административных процедурах устанавливает, что «альтернативные средства разрешения споров» означают любую процедуру, которая используется для разрешения спорных вопросов, включая, помимо прочего, примирение, содействие, посредничество, установление фактов, мини-судебные разбирательства, арбитраж и использование омбудсменов или любую их комбинацию»⁴. Альтернативные средства разрешения споров применяются, в частности, при разрешении налоговых споров. Между налогоплательщиком и Службой внутренних доходов США мировое соглашение может быть заключено в рамках административной процедуры на любой ее стадии. Его заключение регулируется главой 74 Кодекса внутренних доходов (Internal Revenue Code)⁵ и может включать в себя такие обсто-

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (последняя редакция) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Administrative Dispute Resolution Act of 1996 – Pub. Law 101-552 and Pub. Law 102-354 as amended by Pub. Law 104-320. URL: <https://www.adr.gov/pdf/adra.pdf> (дата обращения: 20.02.2022).

⁵ URL: <https://www.irs.gov/privacy-disclosure/tax-code-regulations-and-official-guidance> (дата обращения: 20.02.2022).

тельства, как изменение налогооблагаемой базы, установление определенных фактов и обстоятельств.

Некоторыми учеными предлагается расширить применение примирительных процедур в России. Так, В. В. Момотов [2019, с. 22] отмечает, что наблюдается экспансия мирового соглашения в административное судопроизводство, и в качестве основания приводит необходимость прагматичного подхода к этому институту: если мировое соглашение не нарушает чьих-либо прав и публичных интересов, то отсутствует рациональное основание для запрета его нормативного включения. Однако при этом необходимо учитывать уже упомянутые риски того, что юридическое лицо публичного права может манипулировать своими полномочиями при определении условий, на которых примиряются стороны.

На недопустимость подобного манипулирования в настоящее время направлен весь доступный инструментарий. Прямо установлено, что в рамках примирительных процедур публичный орган не вправе выходить за пределы полномочий, предоставленных ему нормативными правовыми актами, регулирующими его деятельность, а вправе действовать только в пределах собственной компетенции. Кроме того, указано, что в рамках действующего права при урегулировании налоговых споров или в случаях производств об административных правонарушениях не могут быть изменены последствия, определяемые законом.

Представляется, что без расширения полномочий соответствующих административных органов при выработке компромиссных условий в рамках примирительных процедур добиться значительного расширения практики их применения невозможно. Очевидно, что при этом в основу деятельности органов должен быть заложен серьезный материально-правовой фундамент. Одно из направлений разработки такого фундамента может быть связано с переосмыслением роли нормативного экономического подхода к праву и включением его элементов в качестве материально-правового основания. Нормативный экономический подход к праву означает, что одной из важнейших целей закона является минимизация общественных издержек, связанных с осуществлением какой-либо деятельности, через создание действенных стимулов ограничения ущерба, который может быть причинен в процессе ее осуществления [Карапетов, А. Г., 2016, с. 122]. При таком подходе административный орган будет иметь возможность совершать действия, направленные на минимизацию таких издержек, в том числе путем заключения соответствующего соглашения о примирении. Масштабы административного примирения должны определяться масштабом его экономической целесообразности, и право должно способствовать максимизации общественной выгоды от функционирования данного института.

Данный подход довольно длительный период времени применяется в США, где принцип анализа выгод и затрат (Benefit-cost analysis) хотя, как правило, и не включается в качестве явного требования в уставы,

делегирующие регулятивные полномочия, тем не менее стал стандартным инструментом, с помощью которого направляются дискреционные решения регулирующих органов [Brian, F., 2016, p. 155].

Рассмотрение примирения в публично-правовых спорах предполагает углубленный анализ соотношения права и интереса в рамках разработки материально-правовых основ данного института. Центральное место в судебном урегулировании публично-правового спора принадлежит праву. Однако примирение сторон в рамках этого спора исключительно с позиций права достигнуто быть не может. Мотивацией для примирения сторон служит их интерес. Объективное присутствие и предельная выраженность в публично-правовом споре разнородных интересов – частных и публичных – придает спору специфические черты, накладывающие существенный отпечаток на примирение сторон в этом споре. Незаработанность данных вопросов с точки зрения материального права не позволит достичь целей, поставленных законодателем, даже при формальном включении в процессуальные нормы соответствующих положений.

Обсуждение и заключение

Примирительные процедуры в публично-правовой сфере занимают особое место в общественном устройстве. Безусловно, их развитие отражает общую тенденцию нарастания юридизации всех сфер общественной жизни. Более того, развитие примирительных процедур в публично-правовой сфере, в значительной мере характеризующейся отношениями иерархической соподчиненности (властеотношениями), выявляет новые черты правового государства, где права и обязанности реализуются не только органами государства, но также и субъекты права в лице граждан и организаций предпринимают юридически значимые усилия по поддержанию правопорядка.

Распространение примирительных институтов в определенных сферах административного регулирования является положительной тенденцией ввиду необходимости гибкого правового регулирования в разрешении административных споров, позволяющего учесть интересы как публичные, так и частные. Его эффективное внедрение невозможно без надлежащей разработки материальных правовых основ деятельности публичных органов в рамках примирения. При этом данные нововведения, будучи приняты, могут существенно повлиять на функционирование публичных субъектов не только в данной сфере, но и далеко за ее пределами.

Примирение в публично-правовой сфере характеризуется вполне определенной спецификой, заложенной уже в особой природе публично-правового спора, определяемой природой публично-правовых отношений. Уяснение этой специфики должно лежать в основе предпринимаемых усилий по развитию примирительных процедур в этой сфере.

Правовая политика, связанная с регулированием институтов примирения в публично-правовой сфере, носит противоречивый характер. При продвижении идеи внедрения данных институтов и закреплении процессуальных аспектов урегулирования споров поле усмотрения административного органа в рамках примирения по возникшему спору ограничивается. Нерешенность вопроса о принципиальных подходах к допустимости дискреционных полномочий такого органа является основным ограничением. Без этого сложно идти дальше и рассуждать о допустимой широте дискреции, применяемых мерах для защиты от произвола и манипуляции последними. Осмысление института административного усмотрения является ключевым для эффективного применения примирения по публично-правовым спорам.

Без расширения полномочий соответствующих административных органов при выработке компромиссных условий в рамках примирительных процедур добиться значительного расширения практики их применения невозможно. Материально-правовой фундамент примирительных усилий административного органа должны составлять нормы, определяющие юридические и фактические критерии выбора публичным органом (его должностными лицами) допустимых вариантов поведения. Одно из направлений разработки такого фундамента может быть связано с переосмыслением роли нормативного экономического подхода к праву и включением его элементов в качестве материально-правового основания.

Масштабы административного примирения должны определяться масштабом его экономической целесообразности, а право должно способствовать максимизации общественной выгоды от функционирования данного института.

Список источников

Абсалямов А. В., Абушенко Д. Б., Арсенов И. Г. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. В. Яркова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Инфотропик Медиа, 2011. ISBN: 978-5-9998-0025-1.

Анненков К. Н. Опыт комментария к Уставу гражданского судопроизводства : в 6 т. Т. 2. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1887. 307 с.

Балашов А., Мергалиева Г. Правовая природа примирения по делам частного обвинения // Мировой судья. 2007. № 8. С. 5–8.

Березин А. А. Пределы правоприменительного усмотрения : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. 200 с.

Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса. М. : Бр. Башмаковы, 1917. 464 с.

- Казамиров А. И., Усманова Д. Р. О соотношении административно-го усмотрения и административного регламента // *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*. 2014. No. 5–6. P. 258–261.
- Калмыкова А. В. Законодательство о государственном контроле // *Правовое регулирование государственного контроля : моногр. / под ред. А. Ф. Ноздрачева*. М., 2012. С. 93–94. ISBN: 978-5-86476-357-5.
- Карапетов А. Г. Экономический анализ права. М. : Статут, 2016. 528 с. ISBN: 978-5-8354-1238-9 (в пер.).
- Кощеева Е. С., Петрунева А. Н. К вопросу об альтернативных формах прекращения публичного спора // *Актуальные проблемы российского права*. 2021. Т. 16, № 12. С. 69–78. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.133.12.069-078.
- Кузнецова Н. В., Лапшина Л. П. Дискуссионные вопросы правоприменительного усмотрения // *Вестник Удмуртского университета. Экономика и право*. 2020. Т. 30, вып. 1. С. 165–169.
- Лазарев С. В. Мировое соглашение в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. 24 с.
- Латышева Н. А. Объективно и достоверно о применении процедуры медиации в судах общей юрисдикции Российской Федерации (на основе анализа официальных статистических показателей) // *Сборник материалов Международной научно-практической конференции, 26–27 апреля 2019 г., Санкт-Петербург. Ч. 1 / под общ. ред. В. П. Очередыко, А. Н. Кузбагарова, С. Ю. Катуковой ; Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»*. СПб. : Астерион, 2019. С. 139–146. ISBN: 978-5-00045-723-8.
- Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М. : Норма, 2003. 240 с. ISBN: 5-89123-695-8.
- Мельник Р. С. Административное усмотрение: понятие, виды и условия правомерности применения // *Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан*. 2021. №1. С. 35–47.
- Мовчан А. Н. Альтернативная процедура урегулирования споров с участием посредника (процедура медиации). Процедура медиации в военном суде // *Право в Вооруженных Силах*. 2011. № 7. С. 43–46.
- Момотов В. В. Экономическая и правовая ценность договора в судебном процессе // *Журнал российского права*. 2019. № 1. С. 19–25. DOI: 10.12737/art_2019_1_2.
- Очередыко В. П., Очередыко О. В. Стимулы и ограничения развития примирительных процедур в России // *Правосудие/Justice*. 2019. Т. 1, № 1. С. 85–97. DOI: 10.17238/issn2686-9241.2019.1.85-97.

Brian F. Mannix Benefit-Cost Analysis as a Check on Administrative Discretion // *Supreme Court Economic Review*. 2016. Vol. 24. P. 155–168. <https://doi.org/10.1086/696841>.

Ocheredko V. P., Ocheredko O. V. Execution of a Mediation Agreement: Russian and European Approaches // *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences (EpSBS)*. European Publisher. 2021. Vol. 108 (MSC 2020). P. 1836–1843. DOI: 10.15405/epsbs.2021.05.02.229.

Reference

Absalyamov, A. V., Abushenko, D. B. and Arsenov, I. G., 2011. *Kommentarij k Arbitrazhnomu processual'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii (postatejnyj)* = [Commentary on the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation (item-by-article)]. Ed. V. V. Yarkov. Moscow: Infotropik Media. (In Russ.) ISBN: 978-5-9998-0025-1.

Annenkov, K. N., 1887. *Opyt kommentarija k Ustavu grazhdanskogo sudoproizvodstva* = [Experience of commentary on the Charter of Civil Procedure]. Vol. 2. St. Petersburg: Printing House of M. M. Stasyulevich. 307 p. (In Russ.)

Balashov, A. and Mergaliev, G., 2007. [Legal nature of reconciliation in cases of private prosecution]. *Mirovoj sud'ja* = [Magistrate], 8, pp. 5–8. (In Russ.)

Berezin, A. A., 2007. *Predely pravoprimitel'nogo usmotreniya* = [Limits of Enforcement Discretion]. Cand. Sci. (Law) Dissertation. N. Novgorod. 200 p. (In Russ.)

Brian, F., 2016. Mannix Benefit-Cost Analysis as a Check on Administrative Discretion. *Supreme Court Economic Review*, 24, pp. 155–168. <https://doi.org/10.1086/696841>.

Kalmykova, A. V., 2012. [Legislation on state control]. In: A. F. Nozdrachev, ed. *Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolja* = [Legal regulation of state control]. Monograph. Pp. 93–94. (In Russ.) ISBN: 978-5-86476-357-5.

Karapetov, A. G., 2016. *Ekonomicheskij analiz prava* = [Economic analysis of law]. Moscow: Statut. 528 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-8354-1238-9 (in transl.).

Kazamirov, A. I. and Usmanova, D. R., 2014. The ratio of administrative discretion and administrative regulations. *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*, 5–6, pp. 258–261. (In Russ.)

Koshcheeva, E. S. and Petruneva, A. N., 2021. An Issue of Alternative Forms of Termination of a Public Dispute. *Aktual'nyye problemy rossijskogo prava* = [Actual Problems of Russian Law], 16(12), pp. 69–78. (In Russ.) <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.133.12.069-078>.

Kuznetsova, N. V. and Lapshina, L. P., 2020. [Debating issues of law enforcement discretion]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Ekonomika i pravo* = [Bulletin of the Udmurt University. Economics and Law], 30(1), pp. 165–169. (In Russ.)

Latysheva, N. A., 2019. Objectively and reliably on the application of the mediation procedure in the courts of general jurisdiction of the Russian Federation (based on the analysis of official statistical indicators). *Sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, 26–27 aprelya 2019 g., Sankt-Peterburg* = [Collection of materials of the International scientific and practical conference, April 26–27, 2019, St. Petersburg]. North-West Branch, Russian State University of Justice. St. Petersburg: Asterion. Pp. 139–146. (In Russ.) ISBN: 978-5-00045-723-8.

Lazarev, S. V., 2006. *Mirovoye soglasheniye v grazhdanskom sudoproizvodstve* = [Settlement agreement in civil proceedings]. Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Yekaterinburg. 24 p. (In Russ.)

Luk'yanova, E. G., 2003. *Teoriya processual'nogo prava* = [Theory of procedural law]. Moscow: Norma. 240 p. (In Russ.) ISBN: 5-89123-695-8.

Mel'nik, R. S. 2021. [Administrative discretion: concept, types and conditions of application eligibility]. *Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii Respubliki Kazahstan* = [Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan], 1, pp. 35–47. (In Russ.)

Momotov, V. V., 2019. [Economic and legal value of the contract in litigation]. *Zhurnal rossijskogo prava* = [Journal of Russian Law], 1, pp. 19–25. (In Russ.) DOI: 10.12737/art_2019_1_2.

Movchan, A. N., 2011. [An alternative dispute resolution procedure involving a mediator (mediation procedure). Mediation procedure in a military court]. *Pravo v Vooruzhennyh Silah* = [Law in the Armed Forces], 7, pp. 43–46. (In Russ.)

Ocheredko, V. P. and Ocheredko, O. V., 2019. Incentives and Restrictions of the Conciliation Procedures Development in Russia. *Pravosudie/Justice*, 1(1), pp. 85–97. DOI: 10.17238/issn2686-9241.2019.1.85-97.

Ocheredko, V. and Ocheredko, O., 2021. Execution of a Mediation Agreement: Russian And European Approaches. *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences (EpSBS)*, European Publisher, 108 (MSC 2020), pp. 1836–1843. (In Russ.) DOI: 10.15405/epsbs.2021.05.02.229.

Vas'kovskij, E. V., 1917. *Uchebnik grazhdanskogo processa* = [Civil procedure textbook]. Moscow: Printing House of Br. Bashmakov. 464 p. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

Очередыко Виктор Пантелеевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 197046, Санкт-Петербург, Александровский парк, д. 5), заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

Viktor P. Ocheredko, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the State and Legal Disciplines Department, North-West Branch, Russian State University of Justice (5 Aleksandrovsky Park, St. Petersburg, 197046, Russian Federation), Honored Worker of the Higher School of the Russian Federation.

Очередыко Олег Викторович, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 197046, Санкт-Петербург, Александровский парк, д. 5).

Oleg V. Ocheredko, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Civil Law Department, North-West Branch, Russian State University of Justice (5 Aleksandrovsky Park, St. Petersburg, 197046, Russian Federation).

Заявленный вклад авторов/Contribution of the authors

Авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
The authors contributed equally to this article.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.
The authors declare no conflict of interest.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 25.04.2022; дата одобрения после рецензирования: 31.05.2022; дата принятия статьи к опубликованию: 06.07.2022.

Submitted: 25.04.2022; reviewed: 31.05.2022; revised: 06.07.2022.

Научная статья

УДК 347.91, 347.92, 347.95

DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.107-124



Обеспечение эффективности защиты прав истца при процессуальном правопреемстве на стороне ответчика при реорганизации последнего в ходе разбирательства дела

Малхаз Шотаевич Пацация

*Российский государственный университет правосудия, Москва,
Российская Федерация
besleti@mail.ru*

Аннотация

Введение. Судебная практика выявила серьезную проблему: нередко истцы не могут защитить свои права от недобросовестных ответчиков, которые в ходе разбирательства дела с целью уйти от исполнения обязанности проводят реорганизацию путем выделения и затем заявляют о процессуальном правопреемстве. При этом распределение активов между материальными правопреемниками и правопреемниками явно несправедливое. В таких условиях действительная защита истцами своих прав оказывается невозможной.

Теоретические основы. Методы. Методологическую основу работы составляет диалектический метод. Используются такие общенаучные, частнонаучные юридические и присущие процессуальным наукам специальные методы научного познания, как анализ и синтез, индукция и дедукция, догматический, сравнительно-правовой, телеологический, а также метод анализа и обобщения судебной практики.

Результаты исследования. Рассмотренная судебная практика позволила выделить пять основных подходов к разрешению вопроса о процессуальном правопреемстве при реорганизации в ходе разбирательства дела при несправедливом распределении активов между материальными правопреемниками и правопреемниками. Это указывает на отсутствие единообразия и определенности судебной практики по этим вопросам. Такое обстоятельство влечет неравную защиту прав лиц, обращающихся за судебной защитой, а также увеличение нагрузки на суды.

Обсуждение и заключение. По результатам оценки этих пяти подходов формулируются плюсы и минусы каждого из них. На этом основании делается вывод, что сложившееся положение дел связано прежде всего с отсутствием адекватного правового регулирования злоупотребления соответствующими лицами своими процессуальными правами. В этой связи предлагается дополнить ст. 159 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации новой

ч. 5¹, направленной на нейтрализацию того злоупотребления процессуальными правами при процессуальном правопреемстве, которое является предметом данной статьи.

Ключевые слова: защита прав истца в арбитражном процессе, процессуальное правопреемство на стороне ответчика при реорганизации в ходе разбирательства дела, недобросовестность действий ответчика, злоупотребление процессуальными правами

Для цитирования: Пацация М. Ш. Обеспечение эффективности защиты прав истца при процессуальном правопреемстве на стороне ответчика при реорганизации последнего в ходе разбирательства дела // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4, № 3. С. 107–124. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.107-124.

Original article

Ensuring the Effectiveness of Plaintiff's Rights to Relief in Procedural Succession of Defendant due to the Reorganization of the Latter During the Course of the Proceedings

Malkhaz Sh. Patsatsiya

Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation

For correspondence: besleti@mail.ru

Abstract

Introduction. Judicial practice has revealed a serious problem associated with the fact that often, plaintiffs cannot protect their rights from unscrupulous defendants who, during the course of the proceedings, in order to evade fulfilling the obligation, conduct a reorganisation by spinning it off and then claiming a procedural succession.

In doing so, the distribution of assets between the substantive predecessors and successors is manifestly unfair. In such circumstances, it is impossible for the plaintiffs to actually protect their rights to relief.

Theoretical Basis. Methods. The methodological basis of the work was the dialectical method. This included general scientific, private scientific legal and special methods of scientific knowledge inherent in the procedural sciences as the analysis and the synthesis, induction and deduction, dogmatic, comparative legal, and teleological methods. In addition, the analysis and the generalisation of judicial practice were used.

Results. The reviewed judicial practice has highlighted five main approaches to resolving the issue of procedural succession due to the reorganisation of the defendant during the course of proceedings in the case of unfair distribution of assets between the substantive predecessors and successors in title. This has shown a lack of uniformity in jurisprudence on these issues. Accordingly, the uncertainty of judicial practice on them, can entail unequal protection of the rights of persons seeking judicial relief, as well as an increase in the burden on the courts.

Discussion and Conclusion. Based on the results of the evaluation of these five approaches the benefits and disadvantages of each of them are formulated. On this basis it is concluded that the current state of affairs is associated primarily with the lack of adequate legal regulation of the abuse of procedural rights by relevant persons.

It is suggested to supplement article 159 of the Commercial Procedure Code of the Russian Federation (CPC) with the new section 5¹ that aims to neutralise the abuse of procedural rights during procedural succession.

Keywords: protection of plaintiff's rights to relief in arbitration proceedings, procedural succession of defendant due to the reorganisation during the course of the proceedings, unscrupulous actions of a defendant, abuse of procedural rights

For citation: Patsatsiya, M. Sh., 2022. Ensuring the effectiveness of plaintiff's rights to relief in procedural succession of defendant due to the reorganization of the latter during the course of the proceedings. *Pravosudie/Justice*, 4(3), pp. 107–124. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.107-124.

Введение

Процессуальное правопреемство как один из древних институтов процессуального права, обозримые истоки которого уходят, как минимум, в римское право, знавшее соответствующее понятие «*translatio iudicii*» [Koschaker, P., 1905], – важный инструмент обеспечения эффективности движения дела, связанный с изменением в ходе его рассмотрения материально-правового статуса участвующих в нем лиц. На его значимость указывает то, что в отличие от большинства иных способов изменения состава лиц он допускается не только в первой инстанции, как это явствует из ч. 4 ст. 46, ч. 1 ст. 47 Арбитражного процессуального кодекса (АПК РФ), но на любой стадии арбитражного процесса (ч. 1 ст. 48 АПК РФ).

Поэтому вопросам процессуального правопреемства уделяется значительное внимание в направленных на ориентирование нижестоящих судов внепроцессуальных актах Верховного Суда Российской Федерации и бывшего Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (на уровне их высших органов – Пленумов¹ и Президиумов²) и в их судебных актах по конкретным делам³. Неоднократно этот круг вопросов был предметом

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 54 «О некоторых вопросах применения положений главы 24 Гражданского кодекса Российской Федерации о перемене лиц в обязательстве на основании сделки» (п. 31–35) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2018. № 3 ; Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2012 г. № 35 «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве» (п. 6, 23) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2012. № 8.

² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 декабря 2019 г. (п. 23) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2020. № 6, 7 ; Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2005 г. № 99 «Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (п. 22) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. № 3.

³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28 апреля 2021 г. № 304-ЭС19-24625 по делу № А75-

специального анализа Конституционного Суда Российской Федерации (в постановлениях⁴ и определениях⁵).

Процессуальное правопреемство как институт арбитражного процесса привлекает внимание в юридической литературе и в общетеоретическом плане [Носов, Д. В., 2011a], и в процессуальной доктрине как в аспекте осмысления роли этого института в современном цивилистическом процессе [Абушенко, Д. Б., 2013], так и в плане осмысления проблем, выявившихся по конкретным судебным делам [Ерохова, М. А., 2017; Абушенко, Д. Б., 2018].

Тем не менее в литературе справедливо отмечается, что, хотя история изучения правопреемства насчитывает не один десяток лет, данное явление остается *de facto* малоизученным [Носов, Д. В., 2011b]. Такая оценка обоснована, по меньшей мере, тем, что перемены в реальной правовой жизни влекут необходимость осмысления новых, проблемных граней процессуального правопреемства, которые, как это будет показано ниже, усматриваются из судебной практики.

Разумеется, круг таких проблем обширен. Одна из них связана с обеспечением эффективности защиты прав истца при процессуальном правопреемстве на стороне ответчика при реорганизации в ходе судебного разбирательства. Часто за такой реорганизацией, реализуемой обычно в форме выделения, стоит не желание оптимизации деятельности ответчика, а его стремление уйти от исполнения обязанности или несения ответственности. По общему правилу, это выражается в том, что такой ответчик как реорганизуемое лицо уступает своему правопреемнику активы, несоизмеримые передаваемому долгу.

Этот случай подпадает под п. 5 ст. 60 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), устанавливающий: если из передаточного акта или иных обстоятельств следует, что при реорганизации недобросовестно распределены активы и обязательства реорганизуемых юридических лиц, что привело к существенному нарушению интересов кредиторов, то это является основанием для солидарной ответственности по соответствующему обязательству реорганизованного лица и его правопреемника.

Подходы судов при выявлении указанных выше действий ответчика в аспекте процессуального правопреемства различаются: они то отказы-

862/2019. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 мая 2013 г. № 17739/12 по делу № А79-3934/2011 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2013. № 10.

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2018 г. № 43-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 48. Ст. 7492.

⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 2019 г. № 2586-О. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

вают в нем, то не усматривают оснований для этого. При этом суды могут ссылаться на одни и те же нормы права, круг которых невелик: чаще всего это нормы п. 3 и 4 ст. 1, п. 1 ст. 10, п. 5 ст. 60, п. 1 ст. 323 ГК РФ.

На наш взгляд, имеющее место толкование в судебной практике норм ст. 48 АПК РФ (а также иных подлежащих учету норм права) при процессуальном правопреемстве применительно к рассматриваемым случаям в части эффективности защиты прав истца не всегда корреспондирует задачам судопроизводства в арбитражных судах (в том числе и потому, что это толкование не лишено противоречий).

В этой связи необходимы доктринальное осмысление указанных выше проблем и выработка оптимального варианта толкования и применения применимых норм права. Его результаты могут послужить концептуальной основой для формулирования Верховным Судом Российской Федерации необходимых правоположений, ориентирующих нижестоящие суды в направлении правильного и единообразного толкования и применения соответствующих норм права, и/или базой для формулирования предложений *de lege ferenda*.

Теоретические основы. Методы

В отечественной процессуальной доктрине отсутствуют специальные исследования указанных выше проблем процессуального правопреемства в свете складывающейся судебной практики.

Что касается иностранной юридической доктрины, то сведений об анализе в ней этих или схожих проблем в контексте правового регулирования в зарубежных правовых порядках у нас не имеется.

Методологической основой исследования является диалектический метод, базирующийся на таких принципах познания явлений, как объективность, всесторонность, рассмотрение явлений в их противоречивом развитии и взаимосвязи и др. Это позволяет учитывать происходящие в праве и обществе изменения, приспосабливать к ним правоприменительную деятельность [Лукич, Р., 1981, с. 43].

Использованы и *общенаучные методы познания*: анализ и синтез, индукция и дедукция и др. Ведь иначе невозможно серьезное приращение научного знания при исследовании процессуально-правовых явлений.

Большое значение имеет и использование *частнонаучных методов познания*, присущих юридическим наукам. Догматический метод выражается в данном случае прежде всего в конкретном анализе норм ст. 48 АПК РФ, а также иных подлежащих учету актов, принимая во внимание проблематику, являющуюся предметом настоящего исследования. Метод сравнительного правоведения используется при сравнении подходов различных судов различных инстанций.

Арбитражный процесс – это деятельность суда и участников судебного процесса, которая носит целенаправленный характер, поэтому важное значение имеет телеологический метод. Он позволяет выявить целевую

направленность подлежащего учету процессуально-правового регулирования, в частности целей института процессуального правопреемства в контексте задач судопроизводства в арбитражных судах согласно ст. 2 АПК РФ.

К числу важных *специальных методов*, использованных при изучении предмета статьи, относится метод анализа и обобщения судебной практики, являющийся одним из ключевых для процессуальных наук.

Результаты исследования

Из практики окружных кассационных арбитражных судов⁶ в аспекте защиты прав истца при заявлении в рассматриваемых случаях ответной стороной о процессуальном правопреемстве видно по меньшей мере пять отличающихся подходов.

Первый подход сводится к тому, что первая кассация признает правомерным отказ в процессуальном правопреемстве с указанием в качестве правового основания п. 5 ст. 60 ГК РФ во взаимосвязи с п. 1 ст. 323 ГК РФ.

Так, из постановлений Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 7 ноября 2016 г. № Ф01-4431/2016, Ф01-4656/2016 по делу № А17-5064/2013⁷ усматривается следующее. Отметив со ссылкой на п. 1 ст. 323 ГК РФ, что при солидарной обязанности должников кредитор вправе требовать исполнения как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности, притом как полностью, так и в части долга, кассационная инстанция признала правомерным отказ в процессуальном правопреемстве в нижестоящей инстанции, поскольку истец просил отказать в замене на преемника. При этом суд отклонил довод о том, что при выявлении несправедливого распределения активов речь должна идти о солидарной ответственности правопреемника и правопреемника, как «не соответствующий нормам права» (хотя норма п. 5 ст. 60 ГК РФ и указана среди норм, учтенных при оценке состоявшегося в нижестоящих судах правоприменения).

Второй подход сводится к тому, что первая кассация, с учетом возражения истца против процессуального правопреемства, при выявлении несправедливого распределения активов в рассматриваемых случаях признает правомерность отказа в нем на том основании, что это согласно п. 5 ст. 60 ГК РФ влечет их солидарную ответственность.

Именно фактор такой ответственности (причем и без отсылки к п. 1 ст. 323 ГК РФ) оценивается как препятствие замены должника/ответчика по основаниям, предусмотренным ст. 48 АПК РФ, поскольку иной подход

⁶ Нами за основу взята практика именно этих судов (для краткости «первая кассация»), учитывая, во-первых, что, по общему правилу, на их уровне и заканчивается рассмотрение соответствующих вопросов, во-вторых, так как она довольно противоречивая.

⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

приведет к ущемлению прав и интересов кредитора, как это видно, в частности, из постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 26 января 2016 г. № Ф06-4580/2015 по делу № А65-17927/2014⁸.

Третий подход заключается в том, что первой кассацией признается правомерным то, что при выявлении несправедливого распределения активов в случаях, подпадающих под п. 5 ст. 60 ГК РФ, нижестоящими судами *отказывается в его полной замене.*

Тогда производится замена на солидарных должников – правопродшественника и правопреемника (соответчиков и/или содолжников) с указанием в том числе и на то, что это нарушает ст. 10 ГК РФ, как это, к примеру, имело место в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 31 января 2018 г. № Ф05-21111/2017 по делу № А40-120401/2016⁹.

Четвертый подход сводится к тому, что первая кассация не усматривает оснований для отмены судебного акта, которым удовлетворено заявление реорганизованного в ходе судебного разбирательства ответчика о замене его выделенным правопреемником. Доводы и доказательства истца о несправедливом распределении активов между правопродшественником и правопреемником, недобросовестности последних, оставленные без оценки апелляционной инстанцией, не приняты во внимание и первой кассацией.

При этом последней, со ссылкой на Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 мая 2013 г. № 16246/12¹⁰, указано, что если имело место несправедливое распределение активов, а правопреемник не исполняет обязательство перед истцом, то это не является основанием для отказа в процессуальном правопреемстве, поскольку установление этого обстоятельства не означает, что не произошло материального правопреемства. А поскольку оно произошло, то нет оснований для отказа в заявлении о процессуальном правопреемстве, что указывает на законность обжалуемого судебного акта, которым оно удовлетворено.

Защита же прав истца (если имело место несправедливое распределение активов между правопродшественником и правопреемником и обязательство правопреемником не исполняется) должна осуществляться им на стадии исполнительного производства, путем обращения в суд для привлечения к солидарной ответственности наряду с правопреемником и правопродшественника, который остается солидарным с ним должником в силу закона (п. 5 ст. 60 ГК РФ). Этот подход применен в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 25 марта 2022 г. по делу № А41-16945/2020¹¹.

⁸ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2013. № 10.

¹¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Пятый подход выражается в отмене первой кассацией судебных актов нижестоящих судов об удовлетворении заявления о процессуальном правопреемстве *потому, что они приняты несмотря на несправедливое распределение активов между реорганизованным ответчиком и его материальным правопреемником (что, по сути, корреспондирует п. 5 ст. 60 ГК РФ) и отказе в его удовлетворении*. Правовым основанием этого указывается ст. 10 ГК РФ, имея в виду *установление самой первой кассацией (нижестоящие суды этого не усмотрели) злоупотребления правом со стороны ответчика, который «никакого реального имущества для полного и своевременного исполнения обязательств» перед истцом не получил* (правда, хотя и явно факультативно, указано и на то, что по другому делу судами отказано в правопреемстве со ссылкой на недобросовестность при распределении активов при реорганизации). Такой подход усматривается, к примеру, из постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 мая 2016 г. по делу № А56-28758/2015¹².

Обсуждение и заключение

Все пять приведенных выше подходов как заслуживают поддержки, так и требуют критичной оценки: ни один из них нельзя назвать оптимальным. Да и само разнообразие содержащихся в них подходов указывает на отсутствие единообразия в судебной практике.

Из первых четырех подходов усматривается, что первая кассация соглашается с судебными актами нижестоящих судов, несмотря на заметные различия проверенных в кассационном порядке актов.

В первом подходе привлекательным выглядит ориентирование суда на позицию истца. Ведь первой кассацией признается *достаточной для отказа в процессуальном правопреемстве при выявлении несправедливого распределения активов сама по себе отрицательная позиция истца, выбравшего ответчика по своему иску и не желающего менять что-либо на ответной стороне*. Этот подход способен уменьшить число ответчиков, надеющихся на недобросовестное использование института процессуального правопреемства посредством создания нового материального правопреемника, не располагающего ресурсами для исполнения обязательств правопреемника.

Вместе с тем едва ли оправданно, что при этом не приводится обоснование игнорирования фактора возникновения солидарной ответственности на стороне ответчика. Ведь п. 5 ст. 60 и п. 1 ст. 323 ГК РФ, на которых построен этот подход судов, сами по себе не дают для этого оснований.

Во втором подходе также усматривается обнадеживающий истцов момент: придание значения их мнению по вопросу о процессуальной за-

¹² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

мене на стороне ответчика на материального правопреемника. Хотя, в отличие от первого подхода, и без ссылки на п. 1 ст. 323 ГК РФ. Но в этом подходе *важнее другое отличие: признание роли препятствующего фактора за солидарной ответственностью по п. 5 ст. 60 ГК РФ*. Соответственно, при сохранении плюса первого подхода, связанного с ориентированием на позицию истца, *четко формулируется, что наличие возможности солидарной ответственности правопродшественника и правопреемника исключает процессуальное правопреемство на ответной стороне*. Очевидно, что в этой части первые два подхода явно *противоречат друг другу*.

Третий подход примечателен тем, что главный мотив поддержки первой кассацией нижестоящих судов состоит в признании ею правомерным отказа *в полной замене ответчика на правопреемника, поскольку есть основания для солидарной ответственности обоих* (и, соответственно, их участия в деле в качестве соответчиков/содолжников). И здесь нельзя не упомянуть, что в отечественной доктрине распространено мнение, что процессуальное правопреемство *может быть только универсальным*: правопродшественник полностью выбывает из судопроизводства и его место занимает правопреемник (Фомина, О. Ю., 2015; Дербишева, О. А., 2021; Ткачева, Н. Н., 2021; Герценштейн, О., 2008). Тем более что реорганизация в материально-правовом плане рассматривается как классический пример универсального правопреемства (Марков, П. А., 2011; Ерпылева, Н. Ю. и Батлер, У. Э., 2007).

Согласие первой кассации с состоявшимся в нижестоящем суде процессуальным правопреемством в четвертом подходе интересно указанием, что *оснований для отказа в нем нет в принципе, если произошло материальное правопреемство*. Соответственно, возникновению на ответной стороне фигуры правопреемника *вообще не придается значения, поскольку истец вправе на стадии исполнительного производства привлечь и правопродшественника как солидарного ответчика в силу закона* (п. 5 ст. 60 ГК РФ). Плюсом этого подхода видится внесение ясности в ряд важных вопросов, возникающих в рассматриваемых случаях: недобросовестность ответчика не влияет на факт материального правопреемства; указывается исполнительное производство как процедура, в ходе которой должна осуществляться защита прав истца, и др.

Впрочем, ясность в них не решает всех проблем процессуального правопреемства в рассматриваемых случаях, причем значительных, что усматривается в следующем.

Первое: защита прав истца от несправедливого распределения активов при реорганизации ответчика в ходе судебного разбирательства, если таковое выявилось, к примеру, в вышестоящей инстанции, откладывается до стадии исполнительного производства. Как правило, это происходит после рассмотрения вопроса в первой кассации, что в среднем требует от 4 до 6 месяцев.

Второе: необходимо обращение к компетентному судебному приставу-исполнителю, который должен возбудить производство, на что может быть затрачено до месяца.

Третье: постановление о возбуждении исполнительного производства может быть обжаловано (ч. 1 ст. 329 АПК РФ, п. 1 ст. 121 Федерального закона «Об исполнительном производстве»), что, как правило, опять проходит три инстанции, т. е. требует не менее полугода.

Четвертое: разрешение на стадии исполнительного производства вопроса о процессуальном правопреемстве в первой инстанции, к компетенции которой он и относится (к ч. 2¹ ст. 324 АПК РФ), с прояснением того, имело ли место такое несправедливое распределение активов, что может занять еще 2–3 месяца.

Пятое: ничто не мешает недобросовестному ответчику обжаловать судебный акт первой инстанции о его привлечении в качестве солидарного должника в силу закона (ч. 2 ст. 48 АПК РФ) во всех вышестоящих инстанциях, ведь ограничений для такого обжалования не установлено, как минимум, до уровня первой кассации. А это, соответственно, еще не менее полугода. В совокупности на все это может уйти около 18 месяцев. При этом нет особых сомнений в том, каким именно образом будет использована эта отсрочка недобросовестным ответчиком.

Вместе с тем очевидно и то, что при таком варианте развития событий судебная система получает значительную дополнительную нагрузку, причем практически во всех инстанциях.

Особенным выглядит пятый подход. Первая кассация *сама отменяет акты об удовлетворении заявления ответной стороны о процессуальном правопреемстве со ссылкой на злоупотребление правом со стороны правопреемника, при том что из отмененных судебных актов не усматривается, что нижестоящие инстанции установили недобросовестность* (и ссылка в этой связи на установление последней в рамках другого дела не выглядит имеющей решающее значение для процессуального решения, принятого кассационной инстанцией). В этом подходе подкупает то, что разрешение вопроса о законности процессуального правопреемства *не откладывается на долгий срок*.

Но в нем не может не вызвать сомнения то, во-первых, что первая кассация *сама проясняет вопрос о том, имело ли место недобросовестное распределение активов между ответчиком и его материальным правопреемником при реорганизации в ходе судебного разбирательства в нижестоящих инстанциях*. Как известно, Верховный Суд Российской Федерации не одобряет, в частности, выход первой кассации за пределы своих полномочий в части оценки обстоятельств дела и исследования подтверждающих их доказательств.

В связи с этим возможно (и, вероятно, не лишено некоторой логики) возражение, что первая кассация по локальному предмету доказывания по такому вопросу, не относящемуся к рассмотрению дела по су-

ществу¹³, как процессуальное правопреемство, должна быть вправе шире трактовать свои функциональные полномочия в части оценки обстоятельств и доказательств, имеющих значение для этого, *исходя из задачи судопроизводства о рассмотрении дела в разумный срок* (п. 3 ст. 2 АПК РФ).

Но если это возражение и опровергнуть как чрезмерно широко толкующее полномочия первой кассации, то *нет особых препятствий для направления ею этого вопроса в апелляцию с соответствующими указаниями*. Очевидно, что *в этом случае внесение определенности в эти спорные процессуальные правоотношения произойдет намного быстрее, чем это происходит при отнесении его на стадию исполнительного производства*.

Во-вторых, не совсем ясно, на каком основании, усмотрев несправедливое распределение активов, подпадающее под п. 5 ст. 60 ГК РФ, первая кассация трактует это как злоупотребление правом в смысле ст. 10 ГК РФ. Во всяком случае, из ее постановления не видно обоснования даже того, что недобросовестность по п. 5 ст. 60 ГК РФ – это частный случай недобросовестности по п. 1 ст. 10 ГК РФ. Хотя и *наличие такого вывода само по себе едва ли можно признать достаточным, имея в виду специальные материально-правовые последствия, предусмотренные в п. 5 ст. 60 ГК РФ*¹⁴. Ведь существование последних не может не влиять на разрешение вопроса о процессуальном правопреемстве.

При оценке сложившихся ныне подходов к процессуальному правопреемству нельзя не принять во внимание и то, что судам зачастую приходится действовать в условиях, осложняющих оценку имеющих значение обстоятельств (нередко, кстати, пересекающихся), в том числе касающихся:

- а) заявления стороной о процессуальном правопреемстве после принятия решения, в частности в апелляционной инстанции;
- б) воздействия на ход и исход рассмотрения заявлений о процессуальном правопреемстве так называемого иностранного элемента.

Применительно к первому осложняющему моменту отметим следующее. Его возникновение связано с тем, что, хотя процессуальное правопреемство возможно на любой стадии арбитражного процесса, согласно ч. 3 ст. 266 АПК РФ в арбитражном суде апелляционной инстанции не применяются правила об изменении состава лиц, участвующих в деле, установленные только для рассмотрения дела в арбитражном суде первой

¹³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2016 г. № 306-ЭС16-299 по делу № А49-3456/2015. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Впрочем, встречаются и иные кассационные акты, в которых проводится сходный подход. Например, в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 8 июня 2017 г. № Ф06-21075/2017 по делу № А55-18725/2016. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

инстанции. Соответственно, если о процессуальном правопреемстве заявлено ответной стороной в апелляционной инстанции, но при этом выявлено несправедливое распределение активов правопродшественника и правопреемника, правомерность привлечения апелляционным судом их обоих в качестве солидарных должников-соответчиков сомнительна.

Так, из постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26 октября 2017 г. № Ф07-11403/2017 по делу № А56-23646/2016¹⁵ следует, что первая кассация прямо указала, что, «поскольку ходатайство о процессуальном правопреемстве заявлено ответчиком на стадии апелляционного производства, полномочия у апелляционного суда в силу положений части 3 статьи 266 АПК РФ на рассмотрение вопроса о привлечении к участию в деле соответчиков применительно к положениям статьи 60 ГК РФ отсутствовали».

При таком подходе очевидно возникает риск того, что истец, узнавший о произошедшей после принятия решения по делу реорганизации ответчика, лишается возможности эффективно заявить в апелляции о процессуальном правопреемстве на стороне ответчика путем привлечения как правопродшественника, так и правопреемника. Неблагоприятным для истца выглядит и положение дел, когда о процессуальном правопреемстве в апелляции заявит ответчик, поскольку не усматривается возможность привлечь и правопродшественника, и правопреемника в качестве солидарных должников (соответчиков).

Таким образом, в апелляции (не говоря уже о вышестоящих инстанциях), с учетом ограничения, установленного в ч. 3 ст. 266 АПК РФ, невозможно реализовать схему процессуального правопреемства с привлечением солидарных должников-соответчиков. Соответственно, зачастую разрешение вопроса о процессуальном правопреемстве будет откладываться до стадии исполнительного производства¹⁶, что едва ли правильно в силу изложенных выше соображений. И это серьезная проблема, поскольку может восприниматься недобросовестными ответчиками как легальное процессуальное средство уклонения от исполнения обязанности.

¹⁵ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс». При этом из этого постановления видно и то, что, имея в виду базирующиеся на п. 5 ст. 60 ГК РФ доводы подателя жалобы о том, что правопродшественник выбыл «из материального правоотношения», первая кассация указала, что эти доводы «обоснованно не приняты апелляционным судом во внимание» (очевидно, что этот подход противоречит подходу, который усматривается из вышеприведенного постановления Арбитражного суда Московского округа от 25 марта 2022 г. по делу № А41-16945/2020). Важно и то, что в качестве правомерного основания для отказа в апелляции в процессуальном правопреемстве со ссылкой на п. 1 и 2 ст. 10 ГК РФ указано злоупотребление правом.

¹⁶ В этой связи нельзя не упомянуть Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 мая 2013 г. № 16246/12, которое и поныне учитывается судами (хотя и трактуется не всегда идентично).

Возникновение второго осложняющего момента связано с различиями в правовом регулировании в разных государствах гарантий прав кредиторов реорганизуемого лица, в частности в аспекте оснований привлечения его к солидарной ответственности наряду с материальным правопреемником, что осложняет рассмотрение дел с иностранным элементом ввиду неодинаковости норм, аналогичных п. 5 ст. 60 ГК РФ, как оснований для такого привлечения.

Ведь если регулирование этих правоотношений в разных юрисдикциях различается, то может, в частности, сужаться возможность привлечения реорганизованных лиц в качестве соответчиков. Особенно при соответствующем истолковании нормы подп. 4 п. 2 ст. 1202 ГК РФ, в которой указано, что на основе личного закона юридического лица определяются и вопросы создания, реорганизации и ликвидации юридического лица, «в том числе вопросы правопреемства».

Иногда в арбитражном процессе этому нюансу не придается особого значения: применительно к иностранному ответчику, который заявил о процессуальном правопреемстве, вопрос об особенностях применения личного закона и, соответственно, правил о правопреемстве страны, к юрисдикции которой он относится, не возникает.

Это видно, к примеру, в отношении ответчика из Беларуси из постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 8 июня 2017 г. № Ф06-21075/2017 по делу № А55-18725/2016¹⁷ (что, возможно, связано с тем, что соответствующий вопрос не затронут ни участниками дела, ни судом).

В другом деле (причем с тем же ответчиком из Беларуси) этот вопрос уже стал предметом анализа суда. Из постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26 октября 2017 г. № Ф07-11403/2017 по делу № А56-23646/2016¹⁸ усматривается следующее. Несмотря на норму подп. 4 п. 2 ст. 1202 ГК РФ, с одной стороны, а с другой стороны – то, что Гражданский кодекс Беларуси не содержит нормы о последствиях несправедливого распределения активов при реорганизации, при выявлении такового судами признано правомерным применение указанного правила российского гражданского законодательства. Поэтому суды применили норму п. 5 ст. 60 ГК РФ¹⁹.

Но есть и противоположная судебная практика, когда указанная норма о личном законе юридического лица в аспекте процессуального пра-

¹⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс». Сходный подход усматривается и из Постановления Арбитражного суда Центрального округа от 5 октября 2020 г. № Ф10-2523/2016 по делу № А08-5931/2015. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Возможно, это связано было в данном случае с наличием у этого ответчика филиала в России (хотя ни материальный, ни процессуальный законы не указывают на значимость этого обстоятельства).

вопреемства трактуется с учетом соответствующих норм иностранного законодательства.

Это имело место в постановлениях Арбитражного суда Центрального округа от 19 февраля 2020 г. № Ф10-6169/2019 по делу № А09-15064/20179²⁰ (также в отношении организации из Беларуси), Арбитражного суда Московского округа от 9 августа 2017 г. № Ф05-5082/2015 по делу № А40-60065/07²¹ (применительно к организации с Британских Виргинских островов) и др.

Думается, в этом плане судам следует четко придерживаться тех норм в делах с иностранным элементом, которые ограничивают пределы действия на территории России норм иностранного права, а именно оговорки о публичном порядке и нормах непосредственного применения (ст. 1193 ГК РФ) и использовании в спорных правоотношениях российских норм прямого применения (ст. 110 ГК РФ в совокупности со п. 1 ст. 1192 ГК РФ). Это разъяснено в п. 10 и 11 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2019 г. № 24 «О применении норм международного частного права судами Российской Федерации»²². Но пока эта линия, в том числе и ввиду неполной корреспонденции норм материального и процессуального права, выдерживается не всегда.

Следовательно, проблема остается. Очевидно, что она очень важна, поскольку *потенциально способна привести к нарушению принципа равенства российских и иностранных лиц в аналогичных ситуациях, при постановке иностранным ответчиком вопроса о процессуальном правопреемстве, если закон страны, к юрисдикции которой он принадлежит, не содержит правила о последствиях несправедливого распределения активов, аналогичного п. 5 ст. 60 ГК РФ.*

Представляется, что наиболее эффективный путь воспрепятствования недобросовестности при процессуальном правопреемстве в рассматриваемых случаях – это модернизация действующего правового регулирования злоупотребления процессуальными правами и его последствий. В этой связи отметим следующее.

Во-первых, следует иметь в виду, что в абз. 2 ч. 2 ст. 41 АПК РФ указано, что злоупотребление лицами, участвующими в деле, влечет за собой для этих лиц предусмотренные АПК РФ неблагоприятные последствия. При этом в качестве неблагоприятных последствий в АПК РФ предусмотрены только три, которые указаны в:

- ч. 2 ст. 11 (возложение судебных расходов на сторону, затягивающую рассмотрение дела);

²⁰ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2019. № 10.

- ч. 5 ст. 159 (отказ в ходатайстве, поданном в целях затягивания спора);
- ч. 3 ст. 225^{10.1} (судебный штраф при рассмотрении корпоративного спора).

Во-вторых, необходимо учитывать, что ч. 2 ст. 111, ч. 5 ст. 159 АПК РФ предусмотрены *только три конкретных действия, которые трактуются как злоупотребления процессуальными правами*, – те, которые направлены на а) срыв судебного заседания, б) затягивание судебного процесса, в) воспрепятствование рассмотрению дела и принятию законного и обоснованного судебного акта²³. Такое регулирование связано, вероятно, с желанием минимизировать риски произвольности при оценке действий лица как злоупотребления процессуальным правом. Ведь в каждом случае формулируются действия, совершение которых вызовет неблагоприятное последствие, т. е. дается определение того, в чем именно выражается злоупотребление процессуальным правом.

Между тем таких действий может быть значительно больше. К их числу относится и недобросовестное заявление о процессуальном правопреемстве в рассматриваемых случаях. Но неблагоприятного последствия для такого рода действия в АПК РФ не предусмотрено. Да и в судебной практике не выработаны подходы, перекрывающие возможности для такого рода недобросовестности.

Как представляется, для надежного преодоления рассматриваемого варианта злоупотребления процессуальными правами необходимо изменение процессуального закона. В русле логики построения правил о процессуальной недобросовестности, характерной для нынешнего АПК РФ, полагаем возможным привести конкретное предложение *de lege ferenda* в виде установления в АПК РФ специального последствия для рассмотренного в настоящей статье злоупотребления процессуальными правами. Необходимо дополнить ст. 159 АПК РФ ч. 5¹ следующего содержания:

«5¹. Арбитражный суд отказывает в удовлетворении заявления или ходатайства о процессуальном правопреемстве, если они поданы заявителями вследствие злоупотребления своим процессуальным правом и явно направлены на недобросовестное использование института замены одной из сторон в спорном или установленном судебным актом арбитражного суда правоотношении (реорганизация юридического лица, уступка требования, перевод долга, смерть гражданина и другие случаи перемены лиц в обязательствах)».

Разумеется, это предложение перекрывает возможности злоупотребления правами именно в рассматриваемых случаях.

²³ Еще один вариант – ч. 3 ст. 225^{10.1} АПК РФ, но в нем характер действия, подпадающего под злоупотребление процессуальными правами, не определен, т. е. речь должна идти об указанных трех видах злоупотребления процессуальными правами.

В этой связи дополнительно отметим три момента. Во-первых, то, что определяется круг лиц, чьи заявления/ходатайства о процессуальном правопреемстве оцениваются на предмет злоупотребления процессуальными правами, – заявители, в том числе и лицо, выступающее в качестве материального правопреемника.

Во-вторых, подчеркивается, что заявление о процессуальном правопреемстве в аспекте оценки на предмет наличия злоупотребления процессуальными права относится к ординарным заявлениям/ходатайствам. Соответственно, суд любой инстанции вправе оценить по существу заявленное ходатайство о процессуальном правопреемстве в этом аспекте. А это снимает упомянутые выше инстанционные сложности.

И в-третьих, предлагаемая правовая новелла усиливает процессуальные возможности воспрепятствования судами недобросовестному использованию процессуального правопреемства и по делам с иностранным элементом.

Список источников

Абушенко Д. Б. Критические размышления об основаниях процессуального правопреемства в современном цивилистическом процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 8. С. 13–18.

Абушенко Д. Б. Процессуальное правопреемство в практике Верховного Суда Российской Федерации: переход от материально-правовой к смешанной модели? // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 12. С. 29–31.

Герценштейн О. Изъяны правопреемства // ЭЖ-Юрист. 2008. № 34.
Дербишева О. А. Отличия гражданского процессуального правопреемства и гражданского правопреемства // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 3. С. 49–52.

Ерохова М. А. Отчуждение имущества до исполнения судебного акта по вещному иску: о пределах применения процессуального правопреемства. Комментарий к Определению судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 25.04.2017 № 4-КГ17-10 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 8. С. 4–9.

Ерпылева Н. Ю., Батлер У. Э. Сравнительный анализ арбитражного процесса России и хозяйственного процесса Беларуси: новеллы правового регулирования // Законодательство и экономика. 2007. № 7. С. 46–63.

Лукич Р. Методология права / пер. с сербско-хорв. В. М. Кулистикова. М. : Прогресс, 1981. 304 с.

- Марков П. А. Реорганизация коммерческих организаций в российском праве // Право и экономика. 2011. № 9. С. 12–19.
- Носов Д. В. Правопреемство: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011а. 200 с.
- Носов Д. В. Феномен правопреемства в российской правовой системе // Журнал российского права. 2011б. № 5. С. 91–97.
- Ткачева Н. Н. Процессуальное правопреемство. 2021. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
- Фомина О. Ю. Материальные нормы как критерий определения процессуального положения лиц, участвующих в деле, в гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 11. С. 88–91.
- Koschaker P. *Translatio iudicii: eine Studie zum roemischen Zivilprozess*. Graz, 1905.

References

- Abushenko, D. B., 2013. [Critical reflections on the foundations of procedural succession in the modern civil process]. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess* = [Arbitration and Civil Process], 8, pp. 13–18. (In Russ.)
- Abushenko, D. B., 2018. [Procedural succession in the practice of the Supreme Court of the Russian Federation: transition from a substantive to a mixed model?] *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy process* = [Arbitration and Civil Procedure], 12, pp. 29–31. (In Russ.)
- Derbisheva, O. A., 2021. [Differences between civil procedural succession and civil succession]. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy process* = [Arbitration and Civil Process], 3, pp. 49–52. (In Russ.)
- Erokhova, M. A., 2017. Alienation of property before the execution of a judicial act on a real claim: on the limits of the application of procedural succession. Commentary on the Determination of the Judicial Collegium for Civil Cases of the Armed Forces of the Russian Federation dated April 25, 2017 No. 4-KG17-10. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossijskoj Federacii* = [Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation], 8, p. 4–9. (In Russ.)
- Erpyleva, N. Yu. and Batler, W. E., 2007. [Comparative analysis of the arbitration process in Russia and the economic process of Belarus: novelties of legal regulation]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* = [Legislation and Economics], 7, pp. 46–63. (In Russ.)
- Fomina, O. Yu., 2015. Substantive norms as a criterion for determining the procedural position of persons participating in a case, in a civil process. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* = [Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice], 11, p. 88–91. (In Russ.)

- Gertsenshtein, O., 2008. Flaws of succession. *EZh-Yurist* = [Economy and Life – Lawyer], 34. (In Russ.)
- Koschaker, P., 1905. *Translatio iudicii: eine Studie zum roemischen Zivilprozess*. Graz.
- Lukich, R., 1981. *Metodologiya prava* = [Methodology of law]. Transl. from Serbian-Croatian by V. M. Kulistikov. Moscow: Progress. 304 p. (In Russ.)
- Markov, P. A., 2011. Reorganization of commercial organizations in Russian law. *Pravo i ekonomika* = [Law and Economics], 9, pp. 12–19. (In Russ.)
- Nosov, D. V., 2011a. *Pravopreemstvo: teoretiko-pravovoe issledovanie* = [Assignment: theoretical and legal research]. Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow. 200 p. (In Russ.)
- Nosov, D. V., 2011b. [The phenomenon of succession in the Russian legal system]. *Zhurnal rossijskogo prava* = [Journal of Russian Law], 5, pp. 91–97. (In Russ.)
- Tkacheva, N. N., 2021. *Processualnoe pravopreemstvo* = [Procedural succession]. Access from the reference legal system “ConsultantPlus”. (In Russ.)

Информация об авторе / Information about the author

Пацация Малхаз Шотаевич, доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69).

Malkhaz Sh. Patsatsiya, Dr. Sci. (Law), Chief Researcher of the Justice Research Center, Russian State University of Justice (69 Novocheremushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflict of interest.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 07.06.2022; дата одобрения после рецензирования: 20.06.2022; дата принятия статьи к опубликованию: 05.07.2022.

Submitted: 07.06.2022; reviewed: 20.06.2022; revised: 05.07.2022.

Original article

UDC 346.7

DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.125-136



Changes in Property Rights due to Digital Transformation: Towards a new Concession Theory of Ownership?

Aleksandr E. Kirpichev

Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation

For correspondence: eraj@aekirpichev.ru

Abstract

Introduction. Because of the technological development and so called ‘smartification of property’, modern society has faced situations when an owner of a thing has rights, or at least legal expectations, that the thing’s producer will sell spare parts, update firmware and support the working condition of cloud services. Such situations could be regarded as a challenge for traditional legal conception – absolute rights, owner’s independency and others.

Theoretical Basis. Methods. The author combines traditional (for the private law tradition) method of doctrinal research with different ‘external’ legal approaches, such as the ‘law in context’ methods, ‘empirical legal research’ and ‘law and literature’ methods.

Results. Nowadays, the right of ownership usually means that an owner not only has some power erga omnes but also has power over particular entities. This means that the right of ownership is no longer absolute but also includes some relative elements. A study of several court opinions in Romania, Russia and France shows that courts prefer to regard software code as a part of physical thing, while legal theory does not provide appropriate explanation of this situation. An empirical study of the TrackR case shows that nowadays corporations as manufacturers and providers of cloud services have incredible power to violate owners’ legal and economic rights.

Discussion and Conclusion. Although, a conception of the ‘new serfdom’ reflects many of the studied problems, it doesn’t explain the ongoing processes accurately. An approach that can describe the situation may be referred to as the new concept of a private property as a concession. Accordingly the property of private individuals is fiction. In reality, it is a concession on the part of the new feudal lords – corporations. Such an understanding makes it possible to understand the reasons for the appearance of relative rights and obligations on the part of supposedly absolute owners and the real reasons for their vulnerability.

Keywords: embedded software; internet of things; private property; digitalisation; comparative law; smart property; smartification of property

For citation: Kirpichev, A. E., 2022. Changes in property rights due to digital transformation: towards a new concession theory of ownership? *Pravosudie/Justice*, 4(3), pp. 125–136. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.125-136.

Научная статья

Изменение содержания права собственности в условиях цифровой трансформации: к новой концессионной теории собственности?

Александр Евгеньевич Кирпичев

*Российский государственный университет правосудия, Москва,
Российская Федерация
raj@aekirpichev.ru*

Аннотация

Введение. В связи с развитием технологий и цифровизации собственности современное общество столкнулось с ситуациями, когда у собственника вещи есть права или, по крайней мере, законные ожидания, что производитель вещи продаст запчасти, обновит программное обеспечение и поддержит работоспособность облачных сервисов. Подобные ситуации можно рассматривать как вызов традиционным правовым категориям – абсолютным правам, автономии воли собственника и др.

Методы. В статье сочетается традиционное для континентальной юриспруденции доктринальное исследование с использованием неклассических «внешних» методологических подходов: социология права, эмпирическое юридическое исследование и «law and literature».

Результаты исследования. В статье показывается, что пандемия привела к трансформации, возможно необратимой, способов эффективного использования коммерческой недвижимости. Этот экономический факт должен учитываться как законотворческими органами, так и судами, вынужденными применять нормы права, принятые принципиально в других условиях.

Обсуждение и заключение. Происходящие процессы приводят к тому, что право собственности больше не является абсолютным, а включает в себя некоторые относительные элементы.

Изучение позиций судов Румынии, России и Франции показывает, что суды предпочитают рассматривать программный код как часть физической вещи, тогда как юридическая теория не дает надлежащего объяснения этой ситуации. Эмпирическое исследование также показывает, что в настоящее время корпорации как производители и поставщики облачных услуг обладают невероятной властью нарушать юридические и экономические права владельцев.

Ключевые слова: абсолютные права, относительные права, встроенное программное обеспечение, умные вещи, интернет вещей

Для цитирования: Кирпичев А. Е. Изменение содержания права собственности в условиях цифровой трансформации: к новой концессионной теории собственности? // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4, № 3. С. 125–136. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.125-136.

Introduction

In recent decades, we have faced situations when an owner of a thing has rights, or at least legal expectations, that the thing's producer will sell spare parts, update firmware and support the working condition of cloud services. The development of technology, resulting in digital transformation, multiplies similar situations for many things, such as smartphones, watches and cars.

Real property is also being digitalised. Smart houses are modern phenomena and further digitalisation of our life could even affect land in unimaginable ways; for example, integrated solar panels, wind farms or other inventions could become integral to land value in the near future. At the beginning of 2022, an article was published by a Spanish researcher who stated that nowadays, even real estate is becoming more and more something he refers to as 'smart property' [Comelles, C. A., 2022]. This means that there will most probably be newer owner's rights related to digital transformation. Such rights may change the concepts of property and ownership and make legal doctrine actualise itself.

Theoretical Basis. Methods

The spirit of legal diversity and pluralism in our time requires that researchers look for new and best methodological sets of research tools. Meanwhile, the criteria for 'good methods' are hidden in highly emotional discussions about methods. Nowadays, researchers in the field of law are being forced to choose between 'internal' (referring to 'legal doctrine' in its continental sense as to legal theorists' writings [Peczenik, A., 2001]) and 'external' (referring to economics, sociology, language science or other disciplines separately or together) theories of law.

However, this choice seems to be false. One could argue that because of a more 'scientific' view, external legal theories should lead to more practical results, while scholar-oriented internal theories could not propose anything significant for legal practice. However, van Gestel and Micklitz [Gestel, R. A. J. van and Micklitz, H. W., 2011] insisted that 'where some have argued in the past that interdisciplinarians often produce such abstract knowledge that it has little relevance for legal practice, those who criticise doctrinal research normally do not claim that this research has no value for legal practice'.

This means that both types of approaches – internal and external – should be taken into account for practical reasons and that, at the same time, neither from a practical point of view, is free from disadvantages.

Among the multiple functions of legal doctrine are those that have significant practical outcomes. For example, as an internal legal phenomenon, legal doctrine can play an exceptional role in the adaptation of a legislator's will into legal order. Thus, in the German legal tradition, doctrine 'allows to legitimise the new solution because it fits in with the system that is accept-

ed and used by the legal community' [Smits, J., 2017]. Such a function can be explained using Luhmann's conclusion that law is an operationally closed system (i. e. 'there is no law outside the law') [Luhmann, N., 1986]. Thus, from the Luhmannian perspective, the function of legitimisation means that the perception of proposed legal rules by legal doctrine is an examination of how the law would interpret itself if new rules were introduced.

In connection with this function, another one serves the legal system during periods of stability when no new rules (i. e. legal norms) are being introduced. Another function is to describe and understand the current state of the law as a system. The social context of law is changing constantly.

Such terms as desuetude (discontinuation of legal force due to lack of use of laws), obsolete law or dormant statute [Fry, M. S., 2001; Henriques, M. P., 1990] reflect situations of the inadequacy of the legal system and social reality. Using Jhering's approach, the legal doctrine may be regarded as a system of legal construction [Jhering, R. von, 1858, pp. 384–413], where a legal construction is any means, logical conclusion (or concept) derived by legal scholars from the deep study of the positive law.

Basic concepts of the legal doctrines of owner's rights, offers, acceptance, legal duty and legal capacity – are (or had been earlier before they were introduced into the statutes' texts) – legal constructions. Thus, a legal doctrine has to self-actualise its own construction, making it correctly reflect the social system.

From the Luhmannian perspective, legal doctrine produces the self-reference of law as a social system [Luhmann, N., 1986]. If the understanding of legal constructions is obsolete, then self-reference is clearly inadequate. Because of this, legal doctrine must review itself constantly, checking whether or not it reflects the current social context accurately.

Because property rights are at the core of private law, their accurate understanding is critically important for the whole private law system. This is why legal doctrine must monitor all changes in the social context of the rules on property rights.

However, legal doctrine itself is not enough to understand the social context of legal rules. The most obvious way to acquire needed knowledge is using the 'law in context' approach and other variants of legal sociology, including 'law and society', 'law and literature' and empirical legal studies. This means that an 'internal' legal methodology needs some external information and leads us to conclude that while trying to conduct internal research in the field of law, one should not abolish some external methodology.

Some tools may belong to both internal and external methodologies, depending on the particular legal system's traditions. For example, the study of court decisions (jurisprudence) is a traditional method of doctrinal study in the common law tradition, while in private law systems, it could be regarded as a modern and fresh empirical legal approach, because mainly continental legal scholars explore statutes, not the courts opinions.

The above-mentioned distinction between ‘internal’ and ‘external’ approaches to legal phenomena appears in a very specific way in the literature on property rights. As property rights have at least two important dimensions – legal and economic – there is a discussion about whether property rights are legal rights or economic rights.

Representing the first point of view and arguing that legal property rights have great economic significance, Hodgson pointed out that an ‘economy involving mere possession is very different in nature and outcomes from one that has institutionalised rights of property’ [Hodgson, G. M., 2015]. In contrast, Bazel declares that he has a substantive disagreement with Hodgson and this disagreement is fundamental. According to him, ‘legal rights’ regard assets which the state recognises as belonging to particular individuals, while ‘economic rights’ indicate what one can do with properties [Bazel, Y., 2015]. From the legal point of view, we concentrate on what Bazel calls ‘legal rights’, including in them an ability to influence property’s value (Bazel’s ‘economic rights’ seem to be synonyms with value or usefulness).

Results

The legal aspect of the problem stated in the introduction of the present article could be described using the civil law theory of private rights (i.e. the differentiation into absolute rights and relative rights).

The most common definitions used throughout continental Europe state that there are two groups of private rights: firstly, absolute rights, which guarantee the holder a power that she can assert towards all (*erga omnes*), and secondly relative rights, which guarantee her a power that she can assert only towards one or more specific persons [Torrente, A., et al., 1999].

Within this terminology, the problem is that nowadays, the right of ownership usually means that an owner not only has some power *erga omnes* but also power over particular entities. This means that the right of ownership is no longer absolute but also includes some relative elements.

Again, according to the civil law tradition, ownership and other property rights are absolute. This means that the owner does not have rights against particular persons or entities but against everyone.

A major historical exception is the *obligatio propter rem* – the duty of an owner to someone else, arising from the fact that she is an owner [Bueres, A. J., 2012]. However, this construction does not explain the owners’ rights against producers; it just opens up the possibility of relative rights and duties inside the absolute right. At the same time, the new social context and technological framework of recent decades have given birth to such relative rights as the right to repair [Grinvald, L. C. and Tur-Sinai, O., 2019].

Some practical consequences of the relativisation of the right of ownership are already reflected by jurisprudence in different parts of the world. But as it was stated earlier, most probably humankind is just moving towards the smartification of real property, so nowadays such problems exist mostly for

movable things. Moreover, some possible problems are reflected only by legal scholars waiting for the moment to be interpreted by the courts.

The main nexus of situations of smartification of property reflects the idea that software is becoming an integral part of physical things.

There was a notable case in Romania of a man who bought a TV. When it was delivered by the courier, the buyer did not find any defects and signed documents upon acceptance of the goods.

A few days later, he discovered that the 'smart' part of his TV could not launch the cable TV application. He decided that he had the right to withdraw from the contract to return the TV as defective goods.

During the examination, the experts found physical damage to the TV screen. The producer refused to refund money for the goods damaged after purchase, and the court agreed that the law gives the right to return goods with a physical defect. This was later overturned by a higher court, which ruled that, in essence, a software defect was a defect in the TV itself¹.

What makes such a situation even more complicated is that, in civil law systems, the typology of contracts is very important. A court must qualify a contract as related to certain contractual type to determine the required legal rules. Although the system is becoming increasingly complicated, the need to qualify a contract is an integral part of the civil law tradition.

However, what should a court do in the case of the sale of goods with embedded or pre-installed software? The contract for buying software is a licence agreement, not a sale of goods contract.

Ten years ago, the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation interpreted the Civil Code and determined that the deficiencies of an operating system and other embedded software were deficiencies of the goods as a whole². This helps, for example, in a situation in which a mobile phone does not send messages because of a software error. In a strict sense, this does not mean that there is a physical defect in the goods but just a malfunction in the software. Therefore, not the consumer sale contract, but the licence agreement, is violated. A licence agreement, as a type of contract, gives a consumer less protection than a consumer sales contract.

Recognising software as an integral part of a physical thing – as Romanian courts did in the above-mentioned case or, as the Russian Supreme Court stated – solves the problem, but only at a practical level, leaving a gap in the legal doctrine.

The French Supreme Court faced another problem with the sale of goods and software licence agreement combinations. A man bought a laptop with a pre-installed Windows operating system and later decided to withdraw from the contract during the term, which is acceptable according to consumer

¹ Curtea de Apel Suceava (România) Secția A II a Civilă. Decizia. Nr. 76. Ședința publică din 31 ianuarie 2019.

² Resolution of Supreme Court of the Russian Federation No. 17, 2012.

protection law. The seller agreed to refund only the price of the laptop but not the price of the operating system, referring to the terms of the licence agreement. The court regarded the situation through the tied sale doctrine of consumer law and decided that the price of the operating system should also be refunded³.

All three cases show that there is a fine line between the physical dimensions of a gadget and its embedded software. From the legal perspective, this means that the relativisation of absolute rights establishes strange, long-lasting legal relationships between an owner (former buyer) and a producer.

In common law, where there is no such strict distinction between the types of contracts, it is important to define the limits of duties and liabilities. This is why the transformation of physical things into semi-digital smart things within the development of the so-called 'Internet of Things' results in issues regarding the limits of liability of a thing's or a firmware's producer. Researchers report [Childers, S. J., 2008; Paez, M. and La Marca, M., 2016] that the current practical solution to the issue is limited liability for embedded software. Strict liability would compensate for the owner's dependence on the producers, but it would be necessary to denote and prove the existence of such dependence.

There is another problem with firmware or embedded software that makes us worry about the adequacy of doctrines in both common and civil law, and the problem proves the dependence of owners on producers. This problem can be illustrated using another tool of empirical legal research – the study of concrete situations using open sources.

Buyers are increasingly purchasing physical items tied to specific cloud services. For example, the company Phone Halo had been producing keychains named TrackR that, when paired with a manufacturer's service, allowed users to show their location on a global map⁴. Later, the company said that it was no longer interested in this line of activity and stopped the cloud service and the work of previously installed applications. As it is reported that the company official website on the Internet said: 'We regret to inform you that TrackR will no longer be supported on Apple or Android devices after August 15, 2021. We want to thank you for your trust and support throughout the years. We hope TrackR was the perfect resolution for finding your lost items'⁵. Now, every TrackR is just a keychain. Thus, the value of owners' property rights was devalued by the manufacturer's decision. Here, we come to the global problem of relative property rights and the ongoing discussion of new understandings of property and ownership.

³ Curtea de Apel Suceava (România) Secția A II a Civilă. Decizia. Nr. 76. Ședința publică din 31 ianuarie 2019.

⁴ Resolution of Supreme Court of the Russian Federation No. 17, 2012.

⁵ Cour de cassation, civile, Chambre civile 1, 15 novembre 2010, 09-11.161.

Discussion and Conclusion

A notable work by J. A. T. Fairfield [Fairfield, J. A. T., 2017] claimed that humankind is facing new serfdom. When obtaining a new thing, a buyer (whether a physical person or a corporation) starts to depend on the manufacturer. We agree with Fairfield's concern, but the metaphor may be not quite correct.

Nowadays, many manufacturers see sold goods as objects of their rights. The law and literature approach, another type of external legal theory, provides an interesting methodology for studying factual legal relationships through modern literature [Husa, J., 2021].

Thus, we see a modern time major literature narrative – in the Harry Potter series by J. K. Rowling. In this, everything produced by goblins is under the eternal ownership of goblins. The fictional race's perception of goods made by them is paradoxically similar to the politics of big corporations in the real world – such as Apple – who prohibit their customers from jailbreaking purchased devices [Sinanian, M., 2016]. Those who violate this 'sovereign' prohibition are punished by the fact that their things turn into so-called bricks – they lose software support. However, the problem is greater than just embedded software support.

The problem also exists outside digitalisation. The legal system of the European Union has tried – sometimes harder, sometimes softer – to resolve the issue of the obligation on the part of the producer of a certain device for a reasonable number of years by ensuring that the producer continues to produce spare parts for it [Maitre-Ekern, E. and Dalhammar, C., 2016]. The analogy between software support and cloud services is quite clear here.

But again, this cannot be called serfdom. An old Biblical expression states, 'No one can serve two masters' (Matthew 6:24). In accordance with this, every serf has only one lord, while today owners become attached to many corporations, needing support for previously acquired goods.

If we turn to the theory of social fields, then we can say that today's serfs have many lords at the same time because they are tied to many fields at the same time.

This makes us remember that in addition to the idea of the widest possible character of private owner's property rights that has existed since the time of Aristotle, one can see another meaning throughout the history of mankind. Private property limited by a monarch or other feudal lord was at times regarded as the property of a sovereign given to a private person in concession. The second half of the 20th century and the beginning of the 21st century forced several researchers to return to this concept again, characterising numerous examples of restrictions on the right to private property due to its social purpose [Hirschfeld, M., 2006; Navarro, L. E. G., 2012].

But if we talk about the situation in which consumer society and digital transformation lead us to the inferiority of private property in the face of the

actions of the producing corporation, then it may be possible to combine these problems.

The result may be called the new concept of a private property as a concession. According to it, the property of private individuals is a fiction. In reality, it is a concession on the part of the new feudal lords – corporations. Such an understanding makes it possible to understand the reasons for the appearance of relative rights and obligations on the part of supposedly absolute owners and the real reasons for their vulnerability.

Indeed, for centuries, it was stated that neither corporations nor the physical persons could legally violate and limit private property rights. Only states could do it, making new rules, limiting pre-existed rights.

Nowadays, corporations have such power. Corporations produce things and sell them as goods but still have the ability to change their value or rescind their usability. Private property, especially that of vulnerable individuals, is becoming fiction again; instead, it is a concession of powerful corporations. Hopefully, such an understanding could make the ongoing processes clearer and inspire legislators and courts to stop these processes by establishing strict liability and mandatory duties in matters of embedded software, cloud services and other facets of ongoing processes.

References

- Barzel, Y., 2015. What are ‘property rights’, and why do they matter? A comment on Hodgson’s article. *Journal of Institutional Economics*, 11(4), pp. 719–723.
- Bueres, A. J., 2012. Obligaciones ‘propter rem’ y sus relaciones con otras figuras. *Lecciones y Ensayos*, 90, pp. 99–127.
- Childers, S. J., 2008. Don’t stop the music: No strict products liability for embedded software. *Northern Kentucky Law Review*, 19, pp. 125–184.
- Comelles, C. A., 2022. Smart Property and Smart Contracts Under Spanish Law in the European Context. *European Review of Private Law*, 30(2), pp. 215–234.
- Fairfield, J. A., 2017. *Owned: Property, privacy, and the new digital serfdom*. Cambridge University Press.
- Fry, M. S., 2001. Dormant Statutes and the Legal Concept of Desuetude. *Legal Reference Services Quarterly*, 20(4), pp. 67–84.
- Gestel, R. A. J. van and Micklitz, H. W., 2011. Revitalising doctrinal legal research in Europe: What about Methodology? *European legal method. DJOF*, pp. 25–75.
- Grinvald, L. C. and Tur-Sinai, O., 2019. Intellectual property law and the right to repair. *Fordham Law Review*, 88, pp. 63–128.

- Henriques, M. P., 1990. Desuetude and Declaratory Judgment: A New Challenge to Obsolete Laws. *Virginia Law Review*, pp. 1057–1097.
- Hirschfeld, M., 2006. Standard of living and economic virtue: forging a link between St. Thomas Aquinas and the twenty-first century. *Journal of the Society of Christian Ethics*, 26(1), pp. 61–77.
- Hodgson, G. M., 2015. Much of the ‘economics of property rights’ devalues property and legal rights. *Journal of Institutional Economics*, 11(4), pp. 683–709.
- Husa, J., 2021. Comparative law, literature and imagination: Transplanting law into works of fiction. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(3), pp. 371–389.
- Jhering, R. von, 1858, *Geist des roemischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung. T. 2.* Leipzig: Breitkopf und Haertel.
- Luhmann, N., 1986. *Die soziologische Beobachtung des Rechts.* T. 300. Metzner.
- Maitre-Ekern, E. and Dalhammar, C., 2016. Regulating planned obsolescence: a review of legal approaches to increase product durability and reparability in Europe. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 25(3), pp. 378–394.
- Martin, J. L., 2003. What is field theory? *American journal of sociology*, 109(1), pp. 1–49.
- Navarro, L. E. G., 2012. Fiducia y su cruzada en contra de la democracia cristiana: Chile 1962–1967. *Revista Divergencia*, 1(1), pp. 21–33.
- Paez, M. and La Marca, M., 2016. The internet of things: emerging legal issues for businesses. *Northern Kentucky Law Review*, 43, pp. 29–71.
- Peczenik, A., 2001. A theory of legal doctrine. *Ratio Juris*, 14(1), pp. 75–105.
- Sinanian, M., 2016. Jailbreak: What Happens When Autonomous Vehicle Owners Hack into Their Own Cars. *Michigan Telecommunications & Technology Law Review*, 23, pp. 357–382.
- Smits, J., 2017. What is Legal Doctrine?: On the Aims and Methods of Legal-Dogmatic Research. *Rethinking Legal Scholarship: A Transatlantic Dialogue.* Cambridge University Press. Pp. 207–228.
- Torrente, A., Schlesinger, P., Anelli, F. and Granelli, C., 1999. *Manuale di diritto privato.* A. Giuffrè. 1108 p.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Bazel Y. What are ‘property rights’, and why do they matter? A comment on Hodgson’s article // *Journal of Institutional Economics*. 2015. Vol. 11, no. 4. P. 719–723.

- Bueres A. J. Obligaciones 'propter rem' y sus relaciones con otras figuras // *Lecciones y Ensayos*. 2012. No. 99. P. 99–127.
- Childers S. J. Don't stop the music: No strict products liability for embedded software // *University of Florida Journal of Law & Public Policy*. 2008. Vol. 19. P. 125–184.
- Comelles C. A. Smart Property and Smart Contracts Under Spanish Law in the European Context // *European Review of Private Law*. 2022. Vol. 30, no. 2. P. 215–234.
- Fairfield J. A. T. *Owned: Property, privacy, and the new digital serfdom*. Cambridge University Press, 2017.
- Fry M. S. Dormant Statutes and the Legal Concept of Desuetude // *Legal Reference Services Quarterly*. 2001. T. 20, no. 4. P. 67–84.
- Gestel R. A. J., van, Micklitz H. W. Revitalising doctrinal legal research in Europe: What about Methodology? // *European legal method*. DJOF. 2011. P. 25–75.
- Grinvald L. C., Tur-Sinai O. Intellectual property law and the right to repair // *Fordham Law Review*. 2019. Vol. 88. P. 63–128.
- Henriques M. P. Desuetude and Declaratory Judgment: A New Challenge to Obsolete Laws // *Virginia Law Review*. 1990. P. 1057–1097.
- Hirschfeld M. Standard of living and economic virtue: forging a link between St. Thomas Aquinas and the twenty-first century // *Journal of the Society of Christian Ethics*. Vol. 26, no. 1. 2006. P. 61–77.
- Hodgson G. M. Much of the 'economics of property rights' devalues property and legal rights // *Journal of Institutional Economics*. 2015. Vol. 11, no. 4. P. 683–709.
- Husa J. Comparative law, literature and imagination: Transplanting law into works of fiction // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2021. Vol. 28, no. 3. P. 371–389.
- Jhering, R. *Geist des roemischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*. T. 2. Leipzig Breitkopf und Haertel, 1858.
- Luhmann N. *Die soziologische Beobachtung des Rechts*. Metzner, 1986. T. 300.
- Maitre-Ekern E., Dalhammar C. Regulating planned obsolescence: a review of legal approaches to increase product durability and reparability in Europe // *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2016. Vol. 25, no. 3. P. 378–394.
- Martin J. L. What is field theory? // *American Journal of Sociology*. 2003. Vol. 109, no. 1. P. 1–49.
- Navarro L. E. G. Fiducia y su cruzada en contra de la democracia cristiana: Chile 1962–1967 // *Revista Divergencia*. 2012. Vol. 1, no. 1. P. 21–33.

Paez M., La Marca M. The internet of things: emerging legal issues for businesses // Northern Kentucky Law Review. 2016. Vol. 43. P. 29–71.

Peczenik A. A theory of legal doctrine // Ratio Juris. 2001. Vol. 14, no. 1. P. 75–105.

Sinanian M. Jailbreak: What Happens When Autonomous Vehicle Owners Hack into Their Own Cars // Michigan Telecommunications & Technology Law Review. 2016. Vol. 23. P. 357–382.

Smits J. What is Legal Doctrine?: On the Aims and Methods of Legal-Dogmatic Research // Rethinking Legal Scholarship: A Transatlantic Dialogue. Cambridge University Press, 2017. P. 207–228.

Torrente A. et al. Manuale di diritto privato. A. Giuffrè, 1999. 1108 p.

Информация об авторе / Information about the author

Кирпичев Александр Евгеньевич, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69).

Aleksandr E. Kirpichev, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of Business and Corporate Law Department, Russian State University of Justice (69 Novocheremushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interest.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 25.06.2022; дата одобрения после рецензирования: 05.07.2022; дата принятия статьи к опубликованию: 05.07.2022.

Submitted: 25.06.2022; reviewed: 05.07.2022; revised: 05.07.2022.

Научная статья

УДК 343.1

DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.137-154



Участие в уголовном процессе органов и должностных лиц, обеспечивающих защиту прав детей

Вячеслав Владимирович Николук¹, Елена Викторовна Марковичева²

^{1, 2} Центр исследования проблем правосудия, Российский государственный университет правосудия, Москва, Российская Федерация

¹ nvv56@mail.ru

² markovicheva@yandex.ru

Аннотация

Введение. В российском уголовном процессе определены особенности производства процессуальных действий с участием несовершеннолетних. Уголовно-процессуальные отношения, возникающие в связи с расследованием и рассмотрением уголовных дел с участием несовершеннолетних, нормативно урегулированы достаточно хорошо. Но в процессе правоприменения выявляется ряд проблем, связанных с привлечением в такое производство представителей государственных органов, обеспечивающих защиту прав детей. Данная статья посвящена обзору наиболее значимых для судебной практики нерешенных вопросов участия дополнительных публичных субъектов в производстве по уголовным делам в отношении несовершеннолетних. Критическое осмысление их роли в уголовном процессе будет способствовать разработке обновленной нормативной модели уголовного судопроизводства с участием несовершеннолетних.

Теоретические основы. Методы. Теоретической основой исследования явились российские и зарубежные научные работы в области уголовно-процессуального права, посвященные особенностям уголовного судопроизводства с участием несовершеннолетних. Использование формально-юридического метода исследования позволило выявить особенности правового регулирования производства по уголовным делам с участием несовершеннолетних.

Результаты исследования. Раскрываются наиболее значимые вопросы правового регулирования участия представителей государственных служб защиты детей в уголовном судопроизводстве, анализируется роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в уголовном судопроизводстве. Намеча-

ются основные направления для дальнейшей научной дискуссии о специфике уголовно-процессуальных отношений с участием несовершеннолетних.

Обсуждение и заключение. Хотя в производство по уголовным делам с участием несовершеннолетних вовлекаются публичные субъекты, обеспечивающие защиту прав детей, существует потребность в систематизации правовых норм, регулирующих участие в производстве по таким уголовным делам государственных органов и должностных лиц таких органов, обеспечивающих защиту прав детей. Авторы предлагают разработать новые концептуальные подходы к участию таких публичных субъектов в уголовном судопроизводстве.

Ключевые слова: уголовный процесс, суд, несовершеннолетние, защита прав детей, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы опеки и попечительства, уполномоченный по правам ребенка

Для цитирования: Николук В. В., Марковичева Е. В. Участие в уголовном процессе органов и должностных лиц, обеспечивающих защиту прав детей // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4, № 3. С. 137–154. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.137-154.

Original article

Participation in the Criminal Process of Bodies and Officials Ensuring the Protection of Children's Rights

Vyacheslav V. Nikolyuk¹, Elena V. Markovicheva²

^{1,2} Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation

For correspondence: ¹ nvv56@mail.ru

² markovicheva@yandex.ru

Abstract

Introduction. In the Russian criminal process, there are certain features of procedural actions involving minors. Criminal procedural relations arising in connection with the investigation and consideration of criminal cases involving minors are regulated quite well. But in the process of law enforcement, a number of problems are seen related to the involvement of representatives of state bodies ensuring the protection of children's rights in such proceedings.

This article is devoted to an overview of the most significant unresolved issues for judicial practice of participation of additional public subjects in criminal proceedings against minors. A critical understanding of their role in the criminal process will contribute to the development of an updated normative model of criminal proceedings involving minors.

Theoretical Basis. Methods. The theoretical basis of the study was Russian and foreign scientific work in the field of criminal procedural law, devoted to the peculiarities of criminal proceedings involving minors. The use of the formal legal method of research made the identification possible of the features of the legal regulation of criminal proceedings involving minors.

Results. The article reveals the most significant issues of legal regulation of the participation of representatives of state child protection services in criminal proceedings.

The role of commissions on juvenile affairs and the protection of their rights in criminal proceedings is analysed. Further, the main directions for further scientific discussion about the specifics of criminal procedural relations involving minors are outlined.

Discussion and Conclusion. Although public entities that ensure the protection of children's rights are involved in proceedings in criminal cases involving minors, there is a need to systematise the legal norms governing the participation of state bodies and officials of such bodies ensuring the protection of children's rights in juvenile proceedings. The authors propose developing new conceptual approaches to the participation of such public entities in criminal proceedings.

Keywords: criminal process, court, minors, protection of children's rights, commissions for minors and protection of their rights, guardianship and guardianship authorities, Commissioner for Children's Rights

For citation: Nikolyuk, V. V. and Markovicheva, E. V., 2022. Participation in the criminal process of bodies and officials ensuring the protection of children's rights. *Pravosudie/Justice*, 4(3), pp. 137–154. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.137-154.

Введение

Вовлечение несовершеннолетних в сферу уголовного судопроизводства в определенной мере усложняет уголовно-процессуальные правоотношения и требует особой организации уголовно-процессуальной деятельности.

Возрастная уязвимость и незрелость, присущие несовершеннолетним, требуют дополнительных правовых гарантий при производстве по уголовному делу. Личностные особенности несовершеннолетних уголовно преследуемых лиц, потерпевших и свидетелей, их ограниченная процессуальная дееспособность могут быть рассмотрены как достаточные основания для привлечения в уголовный процесс дополнительных участников. Объективно в правоприменении возникает потребность в правовом и индивидуальном регулировании соответствующих уголовно-процессуальных отношений, поскольку, как отмечает В. В. Ершов, «взаимосвязанное правовое и индивидуальное судебное регулирование правоотношений с общенаучных позиций позволяет более эффективно защищать права и правовые интересы граждан» [Ершов, В. В., 2020, с. 46].

В связи с этим в производство по уголовному делу с участием несовершеннолетнего вовлекаются органы и должностные лица, в полномочия которых входит непосредственно защита прав и правовых интересов несовершеннолетних. Следует отметить, что сфера деятельности таких государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц разнообразна и не охватывается исключительно уголовно-процессуальными правоотношениями, напротив, в рамках последних реализуется лишь определенная часть их полномочий. Круг таких участников является широким, а уголовно-процессуальные нормы не закрепляют исчерпывающего перечня таких «специальных субъектов» и не определяют их процессуальное положение. Наиболее часто в российский уголовный процесс в лице своих представителей вовлекаются определенные, отстаивающие публичные правовые интересы органы государственной власти (реже –

местного самоуправления): органы опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, представляющие собой структурные подразделения территориальных органов МВД России.

В современном российском уголовном судопроизводстве такие участники не получили полноценного процессуального статуса, а их привлечение в уголовный процесс порождает вопросы как у теоретиков, так и у правоприменителей. Потребность в привлечении специалистов из различных органов, выполняющих функцию защиты детей, связана с особенностями: доказывания по данной категории уголовных дел, обеспечения права на защиту несовершеннолетних, освобождения несовершеннолетних от уголовной ответственности.

Определение принципиальных подходов к участию таких субъектов в уголовном процессе могло бы способствовать позитивному изменению законодательства и созданию необходимых организационных и правовых условий для повышения качества рассмотрения судами уголовных дел с участием несовершеннолетних.

Теоретические основы. Методы

Теоретической основой исследования стали российские и зарубежные научные работы в области теории права, административного права, уголовно-процессуального права, посвященные специфике производства по уголовным делам с участием несовершеннолетних. Использование сравнительно-правового метода исследования позволило выявить общие и особенные подходы к обеспечению прав несовершеннолетних участников уголовного процесса. Историко-правовой метод позволил рассмотреть в динамике эволюцию деятельности государственных органов, обеспечивающих права детей, и их участие в уголовном судопроизводстве. На основе формально-юридического метода и общенаучных методов проведено исследование специфики нормативного регулирования участия органов и должностных лиц, обеспечивающих защиту прав детей, в производстве по уголовным делам с участием несовершеннолетних.

Результаты исследования

Потребность в усложнении уголовно-процессуальной деятельности за счет привлечения дополнительных участников, профессионально занимающихся защитой прав детей, формировалась эволюционно параллельно с концептуальным оформлением защиты детей в качестве важнейшего вектора правовой политики государства применительно к регулированию различных общественных отношений.

Вовлечению в уголовный процесс тех или иных специалистов для решения вопросов относительно целесообразности уголовного преследова-

ния несовершеннолетних правонарушителей, принятия к ним воспитательных мер и изъятия их из среды, способствующей криминализации, предшествовали два обстоятельства: 1) создание системы государственных и общественных институтов, ориентированных на решение проблем детей-делинквентов; 2) теоретическое и легальное признание особенностей несовершеннолетних правонарушителей, определяющих специфику их уголовного преследования и привлечения (непривлечения) к уголовной ответственности.

Следует сразу сделать оговорку: проблематика обеспечения прав несовершеннолетних потерпевших и свидетелей оставалась недостаточно разработанной вплоть до начала XXI в. Поэтому история защиты прав несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства – это история обеспечения специальных правовых гарантий для несовершеннолетних обвиняемых и подсудимых.

Поскольку противоправное поведение несовершеннолетних во все времена являлось следствием социального неблагополучия, то исторически в уголовный процесс вовлекались органы, обеспечивающие опеку над несовершеннолетними и их устройство в систему общественного воспитания. Подобного рода государственные органы зародились в России еще в середине XVII в. в виде специальных социальных приказов, а в XVIII в. начала складываться система опеки и устройства детей, оставшихся без родительского попечения. Развитие системы воспитательных домов и приютов было направлено на снижение числа беспризорных несовершеннолетних и обеспечивало в определенной степени профилактику преступлений в их среде.

Но такие социальные процессы сами по себе не меняли сущности уголовного судопроизводства по делам в отношении несовершеннолетних. Изменение подходов к уголовному преследованию несовершеннолетних обозначилось в конце XVIII – начале XIX в., когда рост числа безнадзорных детей, вызванный кардинальными экономическими преобразованиями в большинстве стран, привел к поиску адекватных моделей реагирования общества и государства на столь негативное явление, как детская преступность [Василевский, А. М., 1923].

В этих условиях формировалась в ряде стран ювенальная юстиция, проблемы преступности несовершеннолетних стали обсуждаться криминологами, а законодатели подошли вплотную к тому, чтобы учитывать возрастные особенности при решении вопроса об уголовном преследовании. Несовершеннолетние часто вовлекались в преступную деятельность взрослыми соучастниками и вслед за ними становились участниками уголовного судопроизводства. При этом долгое время уголовный процесс не ставил перед собой задач, связанных с особыми подходами к доказыванию вины несовершеннолетних и поиском альтернативных уголовному наказанию путей разрешения уголовно-правового конфликта с их участием. Вследствие этого в начале XIX в. в европейских и аме-

риканских тюрьмах пребывало значительное число несовершеннолетних [Рубашева, А. М., 1912]. Именно негативные социальные процессы стали объективным фактором, способствовавшим становлению различных институтов ювенальной юстиции, что в итоге привело к законодательным и правоприменительным трансформациям. Устойчивый интерес к проблемам детей-правонарушителей в XIX в. определил не только продуктивную научную дискуссию, но и вектор на создание различных форм уголовного правосудия, адаптированных к возрастным и некоторым личностным особенностям несовершеннолетних, обвиняемых в совершении преступлений [Tanenhaus, D. S., 2013, p. 281].

Хотя в России к середине XIX в. нормативно уже фиксировались некоторые особенности уголовного наказания несовершеннолетних, возраст уголовной ответственности оставался достаточно низким, а розыскной характер уголовного процесса не создавал условий для привлечения общественных институтов к решению вопросов об уголовном наказании ребенка или освобождении от него. С современных позиций речь шла действительно о детях, которым могло быть десять лет. Однако Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. при решении вопроса о привлечении несовершеннолетнего в возрасте от десяти до четырнадцати лет к уголовной ответственности предусматривало установление факта наличия (отсутствия) разума при совершении преступления. В данном случае можно говорить о первоначальном варианте легализации в нормах материального права положения о возрастной невменяемости несовершеннолетнего. Необходимость ее установления закономерно ставила во второй половине XIX в. вопрос о привлечении в уголовный процесс дополнительных субъектов, компетентных оценить личностное развитие ребенка, мнение которых могло быть учтено при решении вопроса об освобождении от уголовной ответственности. С этой точки зрения весьма прогрессивными были нормы Устава уголовного судопроизводства 1864 г., распространившие концепт возможного доказывания ограниченной возрастной вменяемости на подростков от четырнадцати до семнадцати лет и установившие особенности судопроизводства в отношении несовершеннолетних, включая некоторые процедурные правила замены уголовного наказания воспитательными мерами.

Достаточно высокие показатели детской преступности в этот период, активное изучение российскими юристами зарубежного опыта создания ювенальной юстиции и оценка уголовного судопроизводства как сопряженного «со многими опасностями» применительно к детям [Фойницкий, И. Я., 1996, с. 504] явились предпосылками для принятия специального Закона 1897 г. «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних, а также законоположений о их наказуемости» и появления в отдельных городах в начале XX в. специализированных детских судов. Но особенностью развития российской системы правосудия для несовер-

шеннолетних стало крайне ограниченное вовлечение в уголовный процесс представителей учреждений и общественных институтов, которые могли обеспечить защиту прав несовершеннолетних правонарушителей и их перевоспитание в случае освобождения от уголовной ответственности. Хотя в процесс могли привлекаться врачи, педагоги, психологи для решения вопроса о возрастной вменяемости подростка, его отсутствие в таком заседании не компенсировалось за счет участия иных специальных субъектов (при том что в начале XX в. и участие защитника в закрытых заседаниях стало необязательным). Такая ситуация была связана с проблемами, выходящими за рамки уголовного процесса, с организацией системы опеки и попечительства и устройства безнадзорных детей. Хотя можно говорить о формировании в этот период элементов детской пробаии и общественного воспитательного надзора за несовершеннолетними через деятельность попечителей по делам о малолетних при детских судах.

Очевидно, что о сколь бы то ни было значимом вовлечении в производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних публичных субъектов, реализующих полномочия по защите детей, можно говорить применительно к советскому периоду истории отечественного уголовного судопроизводства, когда системы общественного устройства детей и общественного воспитания по своей значимости сравнивались с институтами семьи и семейного воспитания.

Создание в 1918 г. комиссий по делам несовершеннолетних стало серьезным шагом на пути участия административных органов в уголовном судопроизводстве по делам несовершеннолетних. В условиях революционных преобразований, повлекших значительную трансформацию жизни общества, были существенными как число беспризорных подростков, так и показатели преступности несовершеннолетних. Можно оценивать как уникальную модель уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних в России 20-х гг. XX в., когда суду отводилась скорее вспомогательная роль, а основное уголовное производство во многих случаях трансформировалось в административное производство в комиссиях по делам несовершеннолетних. Комиссии в том числе принимали активное участие в доказывании по таким делам, а их ведомственная принадлежность Наркомату общественного призрения позволяла привлекать к производству сотрудников иных служб данного ведомства. В это время формируется система сбора информации о личности несовершеннолетних и условиях их жизни, в которую вовлекались не только суды. Институт социальной помощи несовершеннолетним предусматривал и воспитательный надзор над несовершеннолетними, в отношении которых комиссия пришла к выводу о необходимости отказа от мер уголовной репрессии. Детская социальная инспекция и ее деятельность позитивно оценивалась криминологами того периода [Люблинский, П. И., 1923, с. 184–187]. Поступление в комиссию сведений о недо-

статочной эффективности педагогических и медицинских мероприятий могло стать основанием для возобновления уголовного преследования в отношении подростка и производства в народном суде.

Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних в этот период представляет несомненный интерес, поскольку она заложила ряд концептуальных подходов к применению в качестве альтернативы уголовному преследованию педагогических мер. Однако на определенном историческом этапе (1935 г.) комиссии прекратили свое существование и производство о преступлениях несовершеннолетних полностью вернулось в систему уголовного судопроизводства, а полномочия по профилактике преступности несовершеннолетних преимущественно перешли к органам внутренних дел.

Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (УПК РСФСР) 1960 г. допускал участие представителей учреждений, организаций, на попечении которых находится подозреваемый, обвиняемый, в качестве законных представителей, в том числе по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, а мера пресечения в виде отдачи под присмотр предусматривала осуществление такого присмотра администрацией закрытых детских учреждений. Поскольку в судебном разбирательстве по уголовным делам в отношении несовершеннолетних суд должен был решать не только чисто процессуальные, но и воспитательные задачи, было установлено право суда вызывать в судебное заседание представителей учебно-воспитательных учреждений и общественных организаций. Отметим, что такой подход соответствовал общей концепции общественного перевоспитания и исправления правонарушителей.

Обратим внимание и на то, что ст. 8 УПК РСФСР 1960 г. предусматривала специальное основание для прекращения уголовного дела в отношении несовершеннолетнего – передачу материалов в комиссию по делам несовершеннолетних и определяла процессуальный порядок такого прекращения. Исследователи такой специальной формы прекращения уголовного преследования несовершеннолетнего писали: «Основанием прекращения уголовного дела с передачей в комиссию по делам несовершеннолетних является доказанность совершения не достигшим семнадцатилетнего возраста лицом деяния, содержащего признаки преступления, не представляющего большой общественной опасности, возможности его исправления принудительными мерами воспитательного характера» [Николюк, В. В. и Дунин, В. А., 1983, с. 29].

Определение перспектив реформирования судебной системы в 90-е гг. XX в. сопровождалось обсуждением различных вариантов создания специализированных ювенальных судов, а начало нынешнего столетия ознаменовалось экспериментом по внедрению ювенальных технологий в деятельность судов уже в период действия Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ). Хотя судам удалось накопить продуктивный и полезный опыт, препятствием на пути дальнейше-

го движения в данном направлении стало отсутствие организационных, нормативных оснований, в том числе для полноценного привлечения в уголовный процесс различных специалистов государственных органов, уполномоченных обеспечивать права несовершеннолетних. Уголовный процесс оказался в определенной степени зависим от самой системы таких органов и эффективности ее функционирования, а «в России имело место распыление функций обеспечения и защиты государством прав и законных интересов детей между различными государственными органами» [Хаманева, Н. Ю., 2012, с. 104].

Отметим, что в период действия УПК РФ Россия, как и большинство современных государств, предприняла определенные усилия по адаптации уголовного судопроизводства к особенностям несовершеннолетних участников процесса. В Европе такие мероприятия проводились в рамках реализации идей дружественного детям правосудия¹.

Можно также констатировать тот факт, что к настоящему времени правовое регулирование участия органов и должностных лиц, обеспечивающих защиту прав детей, в судебном разбирательстве по уголовным делам в отношении несовершеннолетних осуществляется не только нормами уголовно-процессуального права, но и нормами иных законов, в первую очередь Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» и рядом других федеральных законов и подзаконных актов. Кроме того, деятельность органов и должностных лиц, в чьи полномочия входит защита прав детей, регулируется на уровне субъектов Российской Федерации. Такая достаточно широкая нормативная база, с одной стороны, создает необходимые правовые основания для участия специальных субъектов в уголовно-процессуальных правоотношениях с участием несовершеннолетних, с другой – порождает коллизии в праве, преодоление которых требует индивидуального регулирования данных правоотношений [Ершов, В. В., 2020, с. 150].

Обсуждение и заключение

Привлечение в современном российском уголовном судопроизводстве представителей государственных органов, обеспечивающих защиту прав детей в той или иной форме, имеет соответствующие нормативные основания и осуществляется при решении вопросов, связанных с: обеспечением законного представительства несовершеннолетних, применением принудительных мер воспитательного воздействия, установлением обстоятельств, составляющих особый предмет доказывания в соответствии с требованиями, закрепленными в ст. 421 УПК РФ.

¹ Child-Friendly Justice in the Republic of Serbia: Child Rights Centre Policy Paper. Belgrade : Igam, 2013.

Однако нормы уголовно-процессуального права системно не регулируют участие данных специальных субъектов в производстве по уголовным делам с участием несовершеннолетних, что негативно сказывается на правоприменительной практике. Например, представитель органа опеки и попечительства отнесен к числу законных представителей несовершеннолетнего, но порядок его участия в производстве по делу, вызова, замены не конкретизирован. Судебная практика сталкивается с ситуациями отказа представителя органа опеки и попечительства явиться в суд, с непониманием порядка замены одного представителя органа опеки и попечительства на другого, с нерешенностью вопроса об одновременном участии в процессе нескольких законных представителей, один из которых является представителем органа опеки и попечительства. Не всегда представитель органа опеки и попечительства демонстрирует заинтересованность в наилучшем обеспечении прав несовершеннолетнего, ограничивая свое участие в процессе формальным присутствием, что может привести к нежелательным последствиям и ограничить возможности реализации несовершеннолетним права на защиту. Практика знает случаи и когда представитель органа опеки и попечительства уклоняется от участия в процессе, ссылаясь на занятость [Корякина, З. И., 2019].

Что касается процессуального участия государственных органов и их должностных лиц при решении вопроса о применении к несовершеннолетнему принудительных мер воспитательного воздействия, при осуществлении контроля за их исполнением, то УПК РФ не определяет ни круг таких участников, ни их процессуальные полномочия, отсылая правоприменителя к иным правовым нормам. Частично данные вопросы урегулированы Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, частично – подзаконными актами, в том числе и на региональном уровне. Однако нельзя не согласиться с авторами, которые отмечают, что «федеральный закон предусматривает множественность субъектов системы профилактики с учетом их компетенционных различий, коллегиальность принятия решений КДНиЗП, участие в профилактической деятельности различных органов и учреждений, что влечет за собой возникновение разнообразных информационных потоков и необходимость организации эффективного межведомственного взаимодействия» [Ильгова, Е. В., Зайкова, С. Н. и Спесивов, Н. В., 2020, с. 120].

В главе 50 УПК РФ получил закрепление специальный предмет доказывания по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, но способы собирания доказательств, позволяющие установить в необходимом объеме «условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, уровень психического развития и иные особенности его личности», а также «влияние на несовершеннолетнего старших по возрасту лиц», определяются правоприменителем в процессе индивидуального регулирования и не могут носить универсальный характер. Исследователи справедливо указывают на

необходимость «индивидуального подхода к исследованию обстоятельств совершенного несовершеннолетним преступления и всесторонней оценки его личности, позволяющих суду избрать в отношении несовершеннолетнего меры воспитательного воздействия, соразмерные содеянному и данным о личности виновного» [Ламинцева, С. А., 2017, с. 43].

К сожалению, на сегодняшний день не образован единый государственный орган, в полномочия которого могли бы входить обязанности по системному сбору соответствующей информации о подростке, условиях его жизни и его социальном окружении, поэтому подобного рода информация поступает из различных источников. Неопределенность как этих источников, так и порядка получения таких сведений порождает предложения исследователей о наделении какого-либо из действующих государственных органов соответствующими полномочиями. В частности, Н. А. Николаева предлагает модель взаимодействия следственных органов и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и считает нужным закрепить обязанность комиссий представлять следователю необходимую информацию после проведения изучения условий жизни и воспитания несовершеннолетнего [Николаева, Н. А., 2021]. С теоретической точки зрения данное предложение не вызывает возражений, однако возможности его практической реализации следует оценивать с большой осторожностью. Штатная численность сотрудников комиссий существенно варьируется от региона к региону, поскольку определяется нормами регионального законодательства [Писаревская, Е. А., 2015]. По этой же причине статус сотрудников также остается не определенным. Зачастую на постоянной основе в составе комиссий работают только два сотрудника (не всегда наделенные статусом госслужащих), остальные участвуют в работе комиссий по необходимости по формуле «по согласованию». В таких организационных условиях возложение на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав обязанности по сбору информации о каждом несовершеннолетнем неминуемо приведет к затягиванию сроков производства по уголовному делу. Неясно и как члены комиссии, не имеющие соответствующих полномочий должностных лиц, смогут осуществлять сбор информации о несовершеннолетнем, обследовать условия его жизни и воспитания. Есть риск того, что региональные различия в регулировании деятельности комиссий не позволят сформировать более-менее единообразную правоприменительную практику. В субъектах Российской Федерации, в которых есть удаленные и труднодоступные населенные пункты, деятельность комиссий изначально затруднена в связи с отсутствием соответствующей социальной инфраструктуры [Матчонова, О. А., 2022]. Поэтому представляется, что более активному участию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в доказывании по исследуемой категории уголовных дел должны предшествовать ряд серьезных организационных и правовых изменений, в первую очередь связанных с увеличением штатной численности сотруд-

ников, действующих на постоянной основе, определением их административно-правового статуса, а вслед за ним и статуса субъекта уголовно-процессуальных правоотношений.

Справедливости ради отметим, что подобные российской модели комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав действуют и в других государствах. В частности, в Республике Казахстан члены подобной комиссии в большинстве своем не являются штатными сотрудниками государственного органа, но в Республике Казахстан функционируют специализированные суды по делам несовершеннолетних, а к полномочиям комиссий прямо отнесено участие в подготовке материалов в суд по вопросам направления несовершеннолетних в специальные организации образования и организации образования с особым режимом содержания. При этом суды достаточно активно взаимодействуют с социальными службами и неправительственными организациями [Аблаева, Э. Б., 2020].

Заслуживает внимания и позиция ряда исследователей относительно отсутствия нормативных оснований для участия в уголовном судопроизводстве Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Изначально данный правовой институт, созданный в 2009 г., виделся как дополнительный и отчасти независимый орган защиты прав детей. Однако действующее законодательство практически не рассматривает уполномоченного по правам ребенка как участника уголовного судопроизводства. В этой связи разумным представляется предложение о расширении полномочий данных субъектов с тем, чтобы они могли участвовать в защите прав несовершеннолетних в уголовном процессе [Багаудинов, Ш. Ф., 2021].

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 1 от 1 февраля 2011 г. «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних»² ориентирует суды на привлечение в процесс для участия в судебном заседании представителей учебно-воспитательных учреждений или общественных организаций по месту жительства, учебы или работы несовершеннолетнего для установления условий его жизни и воспитания. На уровне уголовно-процессуальных норм круг таких субъектов не конкретизирован и не проводится разграничение между государственными и муниципальными органами и иными субъектами, например образовательными организациями. Не нашли своего разрешения и вопросы дифференциации процессуального и не-

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 1 (ред. от 28.10.2021) «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

процессуального участия таких органов и их представителей в уголовном судопроизводстве, при том что отдельные проблемы возникли еще в советский период и до сих пор не нашли своего решения. Приведем только один пример.

Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел нередко фактически являются участниками уголовно-процессуальных правоотношений, но формально на нормативном уровне такое их участие является непроцессуальным. Так, в рамках непроцессуальных (не предусмотренных уголовно-процессуальными нормами, а реализуемых в соответствии с положениями, содержащимися в ведомственных нормативных актах) форм взаимодействия следователя с подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел осуществляются включение сотрудника такого подразделения в состав следственно-оперативной группы; его участие в подготовке и проведении следственного действия с несовершеннолетним; представление сотрудником следователю информации об условиях жизни и воспитания несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого, состоящего на профилактическом учете в органе внутренних дел; допрос в качестве свидетеля сотрудника подразделения об обстоятельствах, характеризующих особенности личности несовершеннолетнего, и т. п. Таким образом, сотрудники подразделения по делам несовершеннолетнего органа внутренних дел являются фактическими участниками уголовного процесса, в то время как их правовой статус не определен. На необходимость решения данной проблемы исследователи обращали внимание еще в советский период [Гранкин, К. Б., 1983], отмечают ее нерешенность и в настоящее время [Орлова, Ю. Р., 2005; Давыдов, С. И., 2021]. Уголовно-процессуальное законодательство не регулирует вопросы участия сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в судебных заседаниях, хотя их участие часто обеспечивается судами, а также предусмотрено ведомственной инструкцией, регламентирующей деятельность таких подразделений³. Отметим, что еще в период действия УПК РСФСР 1960 г. сложилась соответствующая судебная практика, так как в то время ст. 400 данного закона предусматривала вызов и участие в судебном разбирательстве по делу несовершеннолетнего представителей инспекции по делам несовершеннолетних [Николук, В. В., 1983]. Вне всяких сомнений, столь важный вопрос требует соответствующего правового регулирования, поскольку необходимы «правовые регуляторы фактических правоотношений» [Ершов, В. В., 2022, с. 23].

Изложенное позволяет констатировать, что существует реальная потребность в привлечении в уголовный процесс государственных органов

³ Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

и должностных лиц, наделенных полномочиями по защите прав детей. Однако функционирование этих органов сопряжено с целым рядом проблем организационно-правового характера, ставящих под сомнение эффективность (а нередко и возможность) их участия в производстве по уголовным делам с участием несовершеннолетних. Качественному изменению в уголовно-процессуальном регулировании их деятельности в рамках уголовного дела должна предшествовать концептуальная деятельность по изменению административно-правовых подходов к их деятельности.

Список источников

Аблаева Э. Б. Ювенальные суды Республики Казахстан: история, реалии и перспективы // *Lex Russica (Русский закон)*. 2020. № 10. С. 137–149. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.167.10.137-149.

Багаутдинов Ш. Ф. Актуальные вопросы участия Уполномоченного по правам ребенка в уголовном судопроизводстве // *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2021. Т. 12, № 4. С. 574–579. DOI: <https://doi.org/10.37973/KUI.2021.56.31.019>.

Василевский Л. М. Детская преступность и детский суд. Тверь : Октябрь, 1923. 208 с.

Гранкин К. Б. Взаимодействие следователя органа внутренних дел с милицией при возбуждении и предварительном расследовании дел о преступлениях несовершеннолетних : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. 24 с.

Давыдов С. И. Взаимодействие следователя с подразделениями по делам несовершеннолетних как гарантия соблюдения их прав в процессе раскрытия и расследования преступлений // *Обеспечение прав участников уголовного судопроизводства с ограниченными возможностями: компенсаторный подход : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (18–19 июня 2021 г., Красноярск)*. Ч. 2. Красноярск, 2021. С. 30–34.

Ершов В. В. Правоотношения: возникновение и регулирование // *Правосудие/Justice*. 2022. Т. 4, № 1. С. 8–27. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.1.8-27.

Ершов В. В. Регулирование правоотношений : моногр. М. : РГУП, 2020. 564 с. ISBN: 978-5-93916-840-3.

Ильгова Е. В., Зайкова С. Н., Спасивов Н. В. Правовые основы организации производства по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2020. № 6. С. 118–125. DOI: 10.24411/2227-7315-2020-10163.

Корякина З. И. Процессуальная регламентация отстранения законного представителя несовершеннолетнего подозреваемого и обвиняемого от участия в досудебном уголовном судопроизводстве // Российский судья. 2019. № 11. С. 20–25.

Ламинцева С. А. Процессуальные гарантии реализации прав несовершеннолетних в уголовном судопроизводстве // Судья. 2017. № 4. С. 42–47.

Люблинский П. И. Борьба с преступностью в детском и юношеском возрасте // Социально-правовые очерки. М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1923. 300 с.

Матчоновна О. А. Проблемы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в труднодоступных и удаленных населенных пунктах // Вопросы российской юстиции. 2022. № 19. С. 521–529.

Николаева Н. А. Взаимодействие следователя с комиссией по делам несовершеннолетних: новые технологии сбора сведений об обвиняемом // Криминалистика: вчера, сегодня, завтра. 2021. № 1. С. 207–216. DOI: 10.24412/2587-9820-2021-1-207-216.

Николюк В. В. Участие в судебном разбирательстве представителей инспекций по делам несовершеннолетних // Советская юстиция. 1983. № 9. С. 10.

Николюк В. В., Дунин В. А. Прекращение предварительного следствия с передачей уголовного дела в комиссию по делам несовершеннолетних. Омск : Омск. высш. шк. милиции МВД СССР, 1983. 58 с.

Орлова Ю. Р. Актуальные вопросы взаимодействия следователей и сотрудников ПДН ОВД при расследовании преступлений несовершеннолетних // Российский следователь. 2005. № 10. С. 14–17.

Писаревская Е. А. К вопросу об эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Вестник Томского государственного университета. Право. 2015. № 1. С. 94–99.

Рубашева А. М. Особые суды для малолетних и система борьбы с детской преступностью. Т. 1. М. : Московский мировой судья по делам о малолетних, 1912. 432 с.

Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. Т. 2. СПб., 1996. 607 с.

Хаманева Н. Ю. Институт уполномоченного по правам ребенка: проблемы развития и совершенствования // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 5. С. 96–109.

Tanenhaus D. S. First Things First: Juvenile Justice Reform in Historical Context // Texas Tech Law Review. 2013. No. 46. P. 281–290.

References

- Ablaeva, E. B., 2020. Uvenile courts in the republic of kazakhstan: history, realities and prospects. *Lex Russica*, 10, pp. 137–149. (In Russ.) DOI: 10.17803/1729-5920.2020.167.10.137-149.
- Bagautdinov, S. V., 2021. The Role of Children's Rights Ombudsman in Criminal Proceedings: Current Issues. *Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii* = [Bulletin of the Kazan Law Institute of Ministry of Internal Affairs of Russia], 4, pp. 574–579. (In Russ.) DOI: 10.37973/KUI.2021.56.31.019. (In Russ.)
- Davydov, S. I., 2021. Interaction of the investigator with the divisions for juvenile affairs as a guarantee of their rights in the process of detecting and investigating crimes. *Obespechenie prav uchastnikov ugovolnogo sudoproizvodstva s ogranichennymi vozmozhnostyami: kompensatorny podxod* = [Ensuring the rights of participants in criminal proceedings with disabilities: a compensatory approach]. Materials of the International Scientific and Practical Conference (18–19 June 2021, Krasnoyarsk). Pt. 2. Krasnoyarsk. Pp. 30–34. (In Russ.)
- Ershov, V. V., 2020. *Regulirovanie pravootnosheniy* = [Regulation of legal relations]. Monograph. Moscow: Russian State University of Justice. 564 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-93916-840-3.
- Ershov, V. V., 2022. Legal Relations: Occurrence and Regulation. *Pravosudie/Justice*, 1, pp. 8–27. (In Russ.) DOI: 10.37399/2686-9241.2022.1.8-27.
- Fojnitskij, I. Ya., 1996. *Kurs ugovolnogo sudoproizvodstva* = [Course of criminal proceedings]. In 2 vols. Vol. 2. St. Petersburg. 607 p. (In Russ.)
- Grankin, K. B., 1983. *Vzaimodejstvie sledovatelya organa vnutrennix del s miliciej pri vozbuzhdenii i predvaritel'nom rassledovanii del o prestupleniyax nesovershennoletnix* = [Interaction of the investigator of the internal affairs body with the police during the initiation and preliminary investigation of cases of juvenile crimes]. Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow. 24 p. (In Russ.)
- Il'gova, E. V., Zajkova, S. N. and Spesivov, N. V., 2020. Legal basis for the organization of proceedings based on materials on the placement of minors who are not subject to criminal liability in special educational and educational institutions of a closed type. *Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii* = [Bulletin of the Saratov State Law Academy], 6, pp. 118–125. (In Russ.) DOI: 10.24411/2227-7315-2020-10163.
- Khamaneva, N. Yu., 2012. Institute of the Ombudsman for the Rights of the Child: Problems of Development and Improvement. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk* = [Proceedings of

the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 5, pp. 96–109. (In Russ.)

Koryakina, Z. I., 2019. [Procedural regulation of the removal of the legal representative of a minor suspect and accused from participation in pre-trial criminal proceedings]. *Rossijskij sud'ya* = [Russian Judge], 11, pp. 20–25. (In Russ.)

Lamintseva, S. A., 2017. Procedural guarantees for the implementation of the rights of minors in criminal proceedings. *Sud'ya* = [Judge], 4, pp. 42–47. (In Russ.)

Lyublinskij, P. I., 1923. *Bor'ba s prestupnost'yu v detskom i yunosheskom vozraste* = [Fighting crime in childhood and youth]. Moscow: Legal Publishing House of the People's Commissariat of Justice of the USSR. 300 p. (In Russ.)

Matchonova, O. A., 2022. Problem of activity of commissions on minors' affairs and protection of their rights in hard-to-reach and remote settlements. *Voprosy rossijskoj yusticii* = [Issues of Russian Justice], 19, pp. 521–529. (In Russ.)

Nikolaeva, N. A., 2021. Interaction of the investigator with the commission on juvenile affairs: new technologies for collecting information about the accused. *Kriminalistika: vchera, segodnya, zavtra* = [Criminalistics: Yesterday, Today, Tomorrow], 1, pp. 207–216. (In Russ.). DOI: 10.24412/2587-9820-2021-1-207-216.

Nikolyuk, V. V., 1983. Participation in the trial of representatives of the Inspectorate for Juvenile Affairs. *Sovetskaya yusticiya* = [Soviet Justice], 9, p. 10. (In Russ.)

Nikolyuk, V. V. and Dunin, V. A., 1983. *Prekrashchenie predvaritel'nogo sledstviya s peredachej ugolovnogo dela v komissiyu po delam nesovershennoletnikh* = [Termination of the preliminary investigation with the transfer of the criminal case to the commission on juvenile affairs]. Omsk: Omsk Higher School of Militia of the Ministry of Internal Affairs of the USSR. 58 p. (In Russ.)

Orlova, Yu. R., 2005. Topical issues of interaction between investigators and employees of the police department of internal affairs in the investigation of juvenile crimes. *Rossijskij sledovatel'* = [Russian Investigator], 10, pp. 14–17. (In Russ.)

Pisarevskaya, E. A., 2015. On the effectiveness of the commissions on juveniles affairs and protection of their rights. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* = [Bulletin of the Tomsk State University. Law], 1, pp. 94–99. (In Russ.)

Rubasheva, A. M., 1912. *Osobyje sudy dlya maloletnix i sistema bor'by s detskoj prestupnost'yu* = [Special courts for juveniles and a system for

combating juvenile delinquency]. Т. 1. Moscow: Moscow magistrate in cases of juveniles. 432 p. (In Russ.)

Tanenhaus, D. S., 2013. First Things First: Juvenile Justice Reform in Historical Context. *Texas Tech Law Review*, 46, pp. 281–290.

Vasilevskij, L. M., 1923. *Detskaya prestupnost' i detskij sud* = [Children's crime and children's court]. Tver: Oktyabr'. 208 p. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

Николюк Вячеслав Владимирович, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69), заслуженный деятель науки Российской Федерации, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации.

Vyacheslav V. Nikolyuk, Dr. Sci. (Law), Professor, Chief Researcher of the Justice Research Center, Russian State University of Justice (69 Novochemushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation), Honored Scientist of the Russian Federation, Member of the Scientific Advisory Council of the Supreme Court of the Russian Federation.

Марковичева Елена Викторовна, доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69).

Elena V. Markovicheva, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Chief Researcher of the Justice Research Center, Russian State University of Justice (69 Novochemushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6557-4927>

Заявленный вклад авторов / Contribution of the authors

Авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
The authors contributed equally to this article.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.
The authors declare no conflict of interest.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 30.06.2022; дата одобрения после рецензирования: 20.09.2022; дата принятия статьи к опубликованию: 21.09.2022.

Submitted: 30.06.2022; reviewed: 20.09.2022; revised: 21.09.2022.

Научная статья

УДК 343.84

DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.155-173



К вопросу о применении поощрительных средств и мер взысканий в отношении условно осужденных и осужденных к ограничению свободы

Сергей Львович Бабаян¹, Дмитрий Вадимович Кохман²

¹ *Российский государственный университет правосудия, Москва, Российская Федерация*

¹ *Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний, Москва, Российская Федерация*

² *Санкт-Петербургская академия Следственного комитета Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация*

¹ *bsl09@mail.ru*

² *kokhman2013@yandex.ru*

Аннотация

Введение. В статье рассматриваются некоторые проблемы применения мер поощрения и взыскания в отношении условно осужденных и осужденных к ограничению свободы. Раскрыты особенности применения средств дисциплинарного воздействия в отношении осужденных к ограничению свободы и условно осужденных. Изучено мнение практических работников, чья профессиональная деятельность непосредственно связана с исполнением наказания в виде ограничения свободы и осуществлением контроля за условно осужденными. Сформулированы пути совершенствования поощрительных средств и применения мер взыскания в отношении условно осужденных и осужденных к ограничению свободы.

Теоретические основы. Методы. Теоретическую основу исследования составили российские и зарубежные научные работы в области уголовного и уголовно-исполнительного права, посвященные средствам дисциплинарного воздействия в отношении осужденных к ограничению свободы и условно осужденных. Использование формально-юридического метода исследования позволило выявить закономерности практики применения мер поощрения и взыскания в отношении указанных осужденных, а применение сравнительно-правового метода позволило обозначить пути совершенствования поощрительных средств и мер взыскания к этой категории осужденных с учетом зарубежного опыта.

Результаты исследования. Раскрываются наиболее значимые проблемы правового регулирования применения мер поощрений и взысканий в отношении осужденных к ограничению свободы и условно осужденных, определены основные

направления для дальнейшего совершенствования применения средств дисциплинарного воздействия в отношении этой категории осужденных.

Обсуждение и заключение. Предлагается установить в уголовном законодательстве возможность условно-досрочного освобождения для осужденных с ограничением свободы в качестве основного вида наказания. Кроме того, представляется целесообразным дополнить ст. 58 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации положением о том, что осужденный признается злостно уклоняющимся от отбывания наказания в виде ограничения свободы постановлением начальника инспекции одновременно с наложением на него взыскания. Также предлагается ввести норму о том, что условно осужденные, которые своим поведением доказали свое исправление, но дополнительное наказание у них не отбыто, могут быть полностью освобождены от отбывания и дополнительного вида наказания по решению суда только после отбытия ими половины срока дополнительного наказания.

Ключевые слова: меры взыскания, меры поощрения, дисциплинарное воздействие, осужденные к ограничению свободы, условно осужденные, испытательный срок

Для цитирования: Бабаян С. Л., Кохман Д. В. К вопросу о применении поощрительных средств и мер взысканий в отношении условно осужденных и осужденных к ограничению свободы // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4, № 3. С. 155–173. DOI: 10.17238/2686-9241.2022.3.155-173.

Original article

On Using Incentive Funds and Penalties in Relation to Those Conditionally Convicted and Sentenced to a Restriction of Liberty

Sergej L. Babayan¹, Dmitriy V. Kokhman²

¹ Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation

¹ Research Institute of the Federal Penitentiary Service, Moscow, Russian Federation

² St. Petersburg Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, St. Petersburg, Russian Federation

For correspondence: ¹ bsl09@mail.ru, ² kokhman2013@yandex.ru

Abstract

Introduction. The article discusses some problems of the application of incentives and penalties against convicts without isolation from society. The features of disciplinary action in relation to prisoners sentenced to restriction of liberty and probationers are revealed. Practitioners whose professional activity is directly related to the execution of punishment in the form of restriction of freedom and the monitoring of probationers have had their opinions studied. The ways of improving the means of disciplinary action against persons sentenced to restriction of liberty and probationers are proposed.

Theoretical Basis. Methods. The theoretical basis of the research was Russian and foreign scientific works in the field of criminal and penal enforcement law. In particu-

lar, those devoted to the means of disciplinary action against persons sentenced to a restriction of liberty and conditionally convicted. The use of the formal legal method of research allowed us to identify patterns in the practice of applying incentives and penalties against these convicts, and the use of the comparative legal method allowed us to identify ways to improve the institution of incentives and penalties, taking into account foreign experiences.

Results. The article reveals the most significant problems of legal regulation of the use of incentives and penalties in relation to persons sentenced to a restriction of liberty and probation and identifies the main directions for further improvement of the use of disciplinary measures in relation to this category of convicts.

Discussion and Conclusion. It is proposed to establish in criminal legislation the possibility of parole for convicts serving restriction of liberty as the main type of punishment. In addition, it seems appropriate to supplement Article 58 of the Penal Enforcement Code of the Russian Federation with a provision that a convicted person is recognised as maliciously evading serving a sentence in the form of restriction of freedom by means of a resolution of the head of the inspection – simultaneously attracting the imposition of a penalty on him. It is also proposed to provide the norm that conditionally convicted persons who have their behaviour has been corrected, but they have not served an additional sentence, can be completely released from serving an additional type of punishment by a court decision only after they have served half of the additional sentence.

Keywords: punitive measures, incentive measures, disciplinary action, sentenced to restriction of liberty, probation, probation

For citation: Babayan, S. L. and Kokhman, D. V., 2022. On the issue of the use of incentive funds and penalties in relation to conditionally convicted and sentenced to restriction of liberty. *Pravosudie/Justice*, 4(3), pp. 155–173. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.155-173.

Введение

Социально-экономические преобразования, произошедшие в стране, гуманизация уголовно-исполнительного законодательства, реформирование уголовно-исполнительной системы России (далее – УИС) требуют поиска и применения новых подходов к организации процесса воспитательного воздействия на осужденных. С учетом изменения дисциплинарной практики в отношении рассматриваемой категории осужденных, складывающейся в учреждениях и органах УИС, важное место в этом процессе отводится оптимальности и рациональности применения мер поощрения и взыскания. Институт применения мер поощрения и взыскания к осужденным, представляющий собой группу правовых норм, регулирующих специфические общественные отношения, включает в себя определенные элементы коррекции поведения осужденных, в целом являясь одним из средств осуществления воспитательного воздействия на них.

Альтернативные меры уголовно-правового воздействия содержат меньше ограничений прав и свобод осужденных в сравнении с лишением свободы, но также призваны обеспечить частную и общую превен-

цию. Однако количество лиц, отбывающих наказания и меры уголовно-правового характера без изоляции от общества, которые совершили повторные преступления, остается на высоком уровне.

Так, в 2015 г. 11 549 осужденных были сняты с учета уголовно-исполнительных инспекций (далее – УИИ) в связи с совершением нового преступления, что составило 3,76% от общего числа лиц состоящих на учете в УИИ на конец 2015 г. Аналогичные показатели в 2016 г. – 10 652 (2,51%), 2017 г. – 15 692 (3,11%), 2018 г. – 19 002 (3,72%), 2019 г. – 19 413 (3,99%), 2020 г. – 16 732 (3,6%), 2021 г. – 15 929 (1,76%)⁴.

Интересно, что схожие по своим функциям с российскими УИИ английские и уэльские службы пробации признают в качестве основного критерия эффективности работы сотрудников не наличие либо количество повторных правонарушений, а статистику изменения рисков, свидетельствующую об успешности коррекционного воздействия [Симонов, Ю. И., 2017].

Непременными условиями результативности исправительного воздействия являются точное и неукоснительное исполнение законов, укрепление правопорядка и стабильная криминогенная обстановка. В этом сотрудникам УИИ помогают правовые, организационные, психологические, социальные и иные средства, в частности, предусмотренные действующим уголовно-исполнительным законодательством меры поощрения и взыскания, применяемые к осужденным. Учитывая имеющееся сходство правового положения осужденных к ограничению свободы и условно осужденных, а также значительное количество этих лиц, состоящих на учете УИИ, очевидна необходимость поиска способов совершенствования дисциплинарного воздействия в их отношении.

Теоретические основы. Методы

Для изучения практической деятельности сотрудников УИИ в сравнении с зарубежными службами пробации применялся метод компаративного анализа. С помощью методов деконструкции и апперцепирования отдельные фрагменты научной и прикладной литературы использовались для аргументации позиции авторов и констатации существования проблем в сфере дисциплинарного воздействия на лиц, отбывающих наказания и меры уголовно-правового характера, не связанные с лишением свободы. Эмпирическую основу составило исследование ФКУ «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России по вопросу применения мер поощрения и взыскания в отношении осужденных без изоляции от общества, которое было прове-

⁴ Отчет Федеральной службы исполнения наказаний России – ФСИН-1, раздел 15 «Сведения о деятельности уголовно-исполнительных инспекций». Документ не опубликован.

дено в мае 2021 г. путем анкетирования сотрудников УИИ. Всего было опрошено 50 сотрудников в 10 территориальных органах. Среди респондентов были сотрудники УИИ, состоящие на должностях: начальника филиала УИИ – 60,7%; заместителя начальника филиала УИИ – 9,3%; старшего инспектора филиала УИИ – 14,8%; инспектора филиала УИИ – 15,2%. Вместе с тем все участники опроса имели высшее образование, а стаж службы в УИИ в обозначенных выше должностях у большинства составил более 10 лет – 59,8% от общего числа сотрудников; от 6 лет до 10 лет прослужили 24,6% сотрудников; от 2 лет до 5 лет – 15,2%. Формально-логические методы определили достоверность и обоснованность сформулированных авторами выводов и рекомендаций.

Результаты исследования

Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2030 года⁵ в качестве одной из приоритетных задач закрепляет повышение эффективности индивидуально-профилактической работы по недопущению правонарушений в среде осужденных, что актуализирует поиск новых и совершенствование существующих мер поощрения и взыскания. Сущность указанных мер основана прежде всего на взаимосвязанных между собой функциях: 1) индивидуализация наказания, которая играет первостепенную роль в воспитательном воздействии на осужденных; 2) обеспечение реализации как основных, так и факультативных средств исправления.

Меры поощрения и взыскания – это меры стимулирования правооптимального поведения осужденных. Воздействуя данными раздражителями на чувства и эмоции лиц, отбывающих наказания, и применяя меры уголовно-правового характера без изоляции от общества, можно побудить их к соблюдению норм, установленных в обществе и государстве. При этом предсказуемы различные реакции осужденных, порождаемые такого рода стимулами: при взысканиях – злость, агрессия, отчаяние, безысходность, страх, раздражение, беспокойство, растерянность, обида, паника; при поощрениях – удовлетворение, радость, вдохновение, равнодушие, удивление и другие. Однако в случае, если осужденный неправильно реагирует на полученные взыскания и поощрения или прослеживается неискренность в его положительных поступках, достигаемых только благодаря имеющемуся контролю со стороны сотрудников пенитенциарного ведомства, то впоследствии это все равно повлияет на выстраивание перспективных линий поведения. В противном случае к нему будет применена самая строгая мера воздействия. Точно такой

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2021 г. № 1138-р «Об утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 г.». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400639567/> (дата обращения: 11.06.2022).

же путь ожидает осужденного по законодательству многих зарубежных государств. Например, в соответствии с уголовными кодексами Швейцарии и Австрии, как отмечает в исследованиях А. В. Серебренникова, суд уполномочен отменить условное осуждение, если во время испытательного срока состоящее на учете компетентного органа лицо, имеющее официальное предупреждение, совершит повторное преступление или проступок, нарушающий указания суда, а также продолжит уклонение от охранительного надзора или иным способом будет пренебрегать предоставленным ему при вынесении приговора доверием [Серебренникова, А. В., 2018, с. 152].

Дж. Лейбрих называет путь от преступности к правопослушному поведению «извилистым». Проведенное данным ученым исследование показало, что примерно половина осужденных и лиц со снятой или погашенной судимостью продолжают придерживаться антиобщественного поведения: злоупотребляют алкоголем, принимают наркотические и психотропные вещества, были уличены в драках, хулиганстве или конфликтах с органами правопорядка [Leibrich, J., 1993, p. 134]. Совершенные вышеперечисленных поступков можно рассматривать как паттерны преступного поведения, т. е. модели поведения, похожие по психологическому механизму на уголовные деяния. При этом профилактикой аморального поведения и незначительных правонарушений могут и должны выступать меры стимулирующего воздействия в виде поощрений и взысканий.

Ф. Доэрти справедливо указывает на необходимость наделения сотрудников службы пробации широкими полномочиями в вопросе о том, как добиваться соблюдения осужденными установленных правил. С учетом этого показателен случай из округа Харрис штата Техас США, где сотрудники службы пробации могут адаптировать на первый взгляд «негибкие» нормы, регламентирующие их деятельность, для обеспечения условий испытательного срока. Например, чтобы трудоустроить осужденных, Департамент пробации округа Харрис придерживался политики, согласно которой безработные осужденные каждый будний день обязаны были подавать заявление четырем работодателям, чтобы показать достаточность проявляемых ими усилий по трудоустройству. В 2013 году суд по представлению инспектора пробации назначил поднадзорному лицу двухлетний тюремный срок, так как была установлена излишняя разборчивость в подаче заявок о приеме на работу: осужденный пытался трудоустроиться только в те организации, которые были связаны с его профессией. Данное решение устояло в Апелляционном суде Техаса [Doherty, F., 2016, pp. 313–314].

В приведенном случае мы констатируем значительные полномочия у инспектора службы пробации, но одновременно с этим присутствует многовариантность санкционного воздействия на его подопечных. Похожая картина наблюдается во всех службах пробации США, имеются

различные возможности оказания дисциплинарного воздействия на осужденных за нарушения условий испытательного срока. Ходатайствовать перед судом об отмене испытательного срока и направлении лица в тюрьму – это самый суровый из всех возможных вариантов. Сотрудники службы пробации обязаны реагировать на каждое нарушение осужденного. Например, имеется возможность применить выговор, ужесточить требования к отчетности, ограничить поездки или усилить так называемое «открытое наблюдение». Если нарушения повторяются, имеется положительный результат теста на наличие в крови наркотических средств или запрещенных препаратов, происходит новый арест за деяния, не являющиеся уголовным преступлением, то допускается применение более строгих санкций: усиление надзора, комендантский час, домашнее содержание под стражей, электронный мониторинг, помещение в приемный пункт для мониторинга [Doherty, F., 2016, p. 314].

В Российской Федерации применение к осужденным, состоящим на учете УИИ, дисциплинарных взысканий выступает первичной стадией перед отменой условного осуждения и заменой наказания на более строгий вид наказания. В соответствии с ч. 1 ст. 74 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) к условно осужденным может применяться средство поощрительного воздействия в виде отмены условного осуждения со снятием с осужденного судимости. При этом меры поощрения и взыскания в отношении указанной категории осужденных законодательством не установлены, а дисциплинарное воздействие осуществляется за счет предусмотренных ст. 190 УИК РФ предупреждений о возможности отмены условного осуждения, выносимых сотрудниками УИИ в письменной форме.

Кроме того, согласно п. 124, 125, 126, 128, 129 Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества, утвержденной приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 20 мая 2009 г. № 1426, при уклонении осужденного от исполнения возложенных на него судом обязанностей либо при нарушении им общественного порядка, за которое на него было наложено административное взыскание, инспекция вызывает либо посещает осужденного по месту жительства, проводит с ним профилактическую беседу. При повторном выявлении фактов уклонения осужденного от исполнения возложенных на него судом обязанностей либо при нарушении им общественного порядка, за которое на него было наложено административное взыскание, инспекция не позднее трех рабочих дней вновь выносит осужденному предупреждение о возможности отмены ус-

⁶ Приказ Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12067922/> (дата обращения: 11.06.2022).

ловного осуждения. Если условно осужденный в течение испытательного срока систематически нарушал общественный порядок, за что привлекался к административной ответственности, систематически не исполнял возложенные на него судом обязанности либо скрылся от контроля, инспекция в течение трех суток (без учета выходных и праздничных дней) с момента установления данных фактов направляет в суд представление об отмене условного осуждения и исполнении наказания, назначенного приговором суда.

Необходимо отметить, что сотрудники УИИ активно используют возможность дисциплинарного воздействия на условно осужденных в виде предупреждения.

Согласно статистике Федеральной службы исполнения наказаний России в 2021 г. нарушение условий прохождения испытательного срока допустили 12 426 условно осужденных (на 0,96% меньше, чем за 2020 г.), из них в отношении 11 669 осужденных ранее направлялись материалы в суд для решения вопроса об отмене условного осуждения, продлении испытательного срока или возложении дополнительных обязанностей (на 0,52% больше, чем за 2020 г.)⁷.

В практической деятельности возникают вопросы по поводу целесообразности предоставления отмены условного осуждения и снятия судимости лицам, условно осужденным, которым еще и назначен дополнительный вид наказания. Известно, что в соответствии с п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 г. № 21 «О практике применения судами законодательства об исполнении приговора»⁸ (далее – Постановление Пленума № 21) если условно осужденному назначен дополнительный вид наказания и до истечения испытательного срока он своим поведением доказал свое исправление, то суд принимает решение об отмене условного осуждения и о снятии с осужденного судимости (ч. 1 ст. 74 УК РФ) лишь после отбытия им дополнительного наказания.

Результаты исследования Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказаний (далее – Институт ФСИН) свидетельствуют о том, что 73,2% опрошенных сотрудников УИИ считают целесообразным предусмотреть в ч. 1 ст. 74 УК РФ норму о том, что лица, осужденные условно, могут быть полностью освобождены от отбывания и дополнительного вида наказания, если своим поведением они доказа-

⁷ Отчет Федеральной службы исполнения наказаний России – ФСИН-1, раздел 15 «Сведения о деятельности уголовно-исполнительных инспекций».

⁸ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания» (ред. от 28.10.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87192/ (дата обращения: 01.07.2022).

ли свое исправление. Аналогичный правовой механизм закреплен в ч. 1 ст. 79 УК РФ (об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания). При этом в данной норме отмечено, что лицо может быть полностью или частично освобождено от отбывания дополнительного вида наказания.

В данном случае представляется справедливым, чтобы условно осужденный, которому назначено дополнительное наказание, отбыл не менее половины срока дополнительного вида наказания. Ведь условно осужденный при отбытии испытательного срока также отбывает и дополнительное наказание. В связи с тем, что дополнительное наказание в виде штрафа является бессрочным, представляется целесообразным в данном случае предусмотреть положение о необходимости полного исполнения дополнительного наказания в виде штрафа. Учитывая это, обоснованно дополнить ст. 74 УК РФ ч. 1¹ следующего содержания: «Если условно осужденному назначен дополнительный вид наказания и до истечения испытательного срока он своим поведением доказал свое исправление, исполнив требования, предусмотренные частью первой настоящей статьи, а также отбыл не менее половины срока дополнительного вида наказания, то суд, по представлению органа, осуществляющего контроль за поведением условно осужденного, может постановить об отмене условного осуждения и о снятии с осужденного судимости с освобождением от дополнительного вида наказания. При этом в случае, если условно осужденному дополнительное наказание назначено в виде штрафа, условное осуждение может быть отменено только при уплате штрафа в полном размере». Данные изменения будут способствовать повышению эффективности исправительного воздействия и улучшению стимулирования правопослушного поведения данной категории условно осужденных.

Важной особенностью уголовно-исполнительного законодательства является наличие норм, предусматривающих как меры взыскания, так и меры поощрения, применяемые в отношении осужденных к ограничению свободы. Порядок их применения регламентируется ст. 57–59 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (УИК РФ), а также разделами V, VI Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы, утвержденной приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 11 октября 2010 г. № 258⁹. Кроме того, к нормам поощрительного характера стоит отнести, например, прекращение применения в отношении осужденных к ограничению свободы технических средств надзора и контроля [Потапов, А. М., и др., ред., 2018, с. 103].

⁹ Приказ Минюста России от 11 октября 2010 г. № 258 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы» (ред. от 02.11.2016). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106240/ (дата обращения: 07.08.2022).

По данным статистики ФСИН России, в 2018 г. 515 осужденных к ограничению свободы имели поощрения, что составляет 1,34% от общей численности осужденных к ограничению свободы, состоящих на учете УИИ на конец года. Аналогичные показатели в 2019 г. – 549 осужденных (1,41%); в 2020 г. – 601 осужденный (1,56%); в 2021 г. – 590 (1,6%). В данном случае мы видим незначительный рост применяемых мер поощрения. Между тем за этот период число осужденных к ограничению свободы, состоящих на учете УИИ на конец года, несколько снизилось (с 38 370 человек в 2018 г. до 36 971 в 2021 г.)¹⁰.

Сама возможность применения к осужденным мер поощрения является важным средством в коррекции их поведения наряду с воспитательной работой. Система мер поощрений, так же как и взысканий, должна быть разнообразной, последовательной, постепенной, обеспечивать индивидуализацию исправительного воздействия, реализацию элементов прогрессивной системы отбывания наказания и требования режима исполнения и отбывания наказания. Очевидно, целесообразно определить соотношение объема применяемых к данным осужденным мер поощрений и взысканий, что будет способствовать повышению эффективности исправительного воздействия на осужденных.

Отметим зарубежный опыт Исламской Республики Пакистан: сотрудник службы пробации данного государства имеет весьма широкие должностные полномочия. В целях стимулирования правопослушного поведения лиц, находящихся под надзором, он может применять поощрения, используя различные социальные, развлекательные и образовательные возможности отдельного территориального образования [Khan, A., 2013, pp. 3–4].

Важной составляющей воспитательного воздействия на осужденных к ограничению свободы являются меры взыскания. В соответствии с ч. 2 ст. 58 УИК РФ за нарушение осужденным порядка и условий отбывания наказания в виде ограничения свободы сотрудник УИИ подвергает его дисциплинарному взысканию в виде предупреждения. Если осужденный в течение одного года после вынесения предупреждения совершает любое из нарушений, перечисленных в ч. 1 ст. 58 УИК РФ, то сотрудник УИИ применяет к нему меру взыскания в виде официального предостережения о недопустимости нарушения установленных судом ограничений.

Важно отметить, что в соответствии с п. «а» ч. 4 ст. 58 УИК РФ осужденный к ограничению свободы признается злостно уклоняющимся от отбывания наказания, если в течение одного года после применения к нему взыскания в виде официального предостережения допускает новое нарушение порядка и условий отбывания наказания. Данное обстоятельство служит основанием для внесения сотрудником УИИ в суд представ-

¹⁰ Отчет Федеральной службы исполнения наказаний России - ФСИН-1, раздел 15 «Сведения о деятельности уголовно-исполнительных инспекций».

ления о замене осужденному наказания в виде ограничения свободы на лишение свободы (ч. 5 ст. 58 УИК РФ).

При применении мер взыскания к осужденным к ограничению свободы возникают сложности в отношении тех осужденных, которые допустили нарушения порядка и условий отбывания наказания в течение одного года после применения к ним взыскания в виде официального предостережения и были признаны злостно уклоняющимися от отбывания наказания в виде ограничения свободы. В случае отказа суда в замене этим осужденным неотбытого срока наказания в виде ограничения свободы наказанием в виде лишения свободы данные осужденные остаются злостно уклоняющимися от отбывания наказания в виде ограничения свободы. Но в случае допущения ими в течение года нового нарушения порядка и условий отбывания наказания уголовно-исполнительная инспекция снова вносит в суд представление о замене им неотбытого срока наказания в виде ограничения свободы наказанием в виде лишения свободы.

Следует отметить, что в практической деятельности к лицам, признанным злостно уклоняющимися от отбывания наказания, не применяются меры взыскания. При этом, если в течение одного года со дня наложения последнего взыскания в виде официального предостережения к лицам, злостно уклоняющимся от отбывания наказания, не будет применено новое взыскание, то такие осужденные считаются не имеющими взыскания (ч. 4 ст. 59 УИК РФ). Соответственно, например, если к осужденному было применено взыскание в виде официального предостережения в январе 2020 г. и он допустил нарушение порядка и условий отбывания наказания в декабре 2020 г., а суд после внесения инспекцией представления о замене ему неотбытого срока наказания в виде ограничения свободы наказанием в виде лишения свободы вынес решение об отказе, то в январе 2021 г. этот осужденный будет считаться не имеющим взыскания в соответствии с ч. 4 ст. 59 УИК РФ.

В связи с этим представляется целесообразным закрепить в законе положение о том, что необходимо применять в отношении осужденного к ограничению свободы, допустившего нарушение порядка и условий отбывания наказания в течение одного года после применения к нему взыскания в виде официального предостережения, повторное взыскание в виде официального предостережения, а только затем, после признания данного осужденного злостно уклоняющимся от отбывания наказания, вносить в суд представление о замене ему неотбытого срока наказания в виде ограничения свободы наказанием в виде лишения свободы. Эти изменения в законе позволят не допустить безнаказанности в случае отказа суда в замене данного вида наказания наказанием в виде лишения свободы. Следует отметить, что одним из аргументов данного изменения закона является то, что согласно ч. 4 ст. 116 УИК РФ осужденный к лишению свободы признается злостным нарушителем установленного поряд-

ка отбывания наказания постановлением начальника исправительного учреждения по представлению администрации исправительного учреждения одновременно с наложением взыскания. Кроме того, согласно ч. 3 ст. 116 УИК РФ осужденный к лишению свободы, совершивший указанные в ч. 1 и ч. 2 ст. 116 УИК РФ нарушения, признается злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания при условии назначения ему взыскания, предусмотренного п. «в», «г», «д» ст. 115 и п. «б» ст. 136 УИК РФ. Также если начальником исправительного учреждения вынесено постановление о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, то этот статус будет отождествляться с ним всегда, вплоть до момента освобождения, поскольку в УИК РФ отсутствуют нормы, закрепляющие порядок прекращения указанного статуса в процессе отбывания наказания. Это обстоятельство регулярно подмечается в научных работах пенологической тематики [Новиков, Е. Е., 2016, с. 65].

Следовательно, признанию осужденного к ограничению свободы злостно уклоняющимся должно предшествовать наложение на него взыскания в виде официального предостережения. В связи с этим целесообразно дополнить ст. 58 УИК РФ частью 4¹ следующего содержания: «Осужденный признается злостно уклоняющимся от отбывания наказания в виде ограничения свободы постановлением начальника инспекции одновременно с наложением на него взыскания в виде официального предостережения».

По данным статистики ФСИН России, за последние годы сложилась следующая дисциплинарная практика осужденных к ограничению свободы: 23 541 осужденный в 2018 г. допустил нарушение порядка и условий отбывания наказания (61,35% от общей численности осужденных к ограничению свободы, состоящих на учете УИИ на конец года); в 2019 г. – 24 825 осужденных (64,04%); в 2020 г. – 24 343 осужденных (63,13%), в 2021 г. – 24 014 осужденных (64,95%). Кроме того, в 2018 г. 22 412 осужденных к ограничению свободы имели предупреждение или официальное предостережение; в 2019 г. – 23 536 осужденных, в 2020 г. – 23 143 осужденных, в 2021 г. – 22 795 осужденных¹¹.

В процентном соотношении доля лиц, допустивших нарушения порядка и условий отбывания наказания, среди осужденных, состоящих на учете УИИ на конец года, всегда превышала 60%, что свидетельствует о повышенных рисках совершения повторных правонарушений среди данной категории лиц. Также почти на одном уровне находятся показатели по допущенным дисциплинарным проступкам среди указанных лиц с 2018 г.

¹¹ Отчет Федеральной службы исполнения наказаний России - ФСИН-1, раздел 15 «Сведения о деятельности уголовно-исполнительных инспекций».

Таким образом, если меры взыскания применялись в 2021 г. к 64,95% осужденных к ограничению свободы (24 014 человек), то меры поощрения применялись только к 1,6% указанных осужденных (590 человек). Известно, что количественное соотношение мер поощрений и взысканий должно отражать действительную картину состояния дисциплины в учреждении. Но это будет верно лишь при условии правильного использования дисциплинарной практики, когда, применяя меры поощрения и взыскания, инспекция своевременно отмечает отличившихся и обоснованно наказывает виновных. А в данном случае количество мер взысканий, применяемых к осужденным к ограничению свободы, существенно больше, чем объем мер поощрений, реализуемых в отношении них, что не соответствует теоретическим положениям о необходимости воспитательного воздействия на осужденных.

Важным элементом всей прогрессивной системы отбывания наказания для смягчения участи виновного лица является досрочное освобождение. Очевидно, что для позитивного стимулирования правопослушного поведения осужденных, отбывающих наказание в виде ограничения свободы в качестве основного наказания, а также для повышения эффективности применения к ним мер поощрения рационально предусмотреть для них возможность условно-досрочного освобождения от отбывания наказания. На основании ч. 1 ст. 74 УК РФ суд вправе применить к условно осужденному поощрительную норму в виде отмены условного осуждения и снятия с него судимости, но к осужденным к ограничению свободы подобных стимулов по досрочному освобождению не предусмотрено. Между тем условно осужденные и осужденные к ограничению свободы находятся почти в одинаковых условиях. Правовые ограничения и обязанности, предусмотренные ч. 5 ст. 73 УК РФ в отношении условно осужденного и ч. 1 ст. 53 УК РФ – в отношении осужденных к ограничению свободы, схожи по своему характеру и объему.

Кроме того, одним из принципов уголовно-исполнительного законодательства является принцип рационального применения мер принуждения, средств исправления осужденных и стимулирования их правопослушного поведения. Согласно ч. 5 ст. 58 УИК РФ в случае злостного уклонения осужденного от отбывания наказания в виде ограничения свободы, назначенного в качестве основного наказания либо избранного в порядке замены неотбытой части наказания в виде лишения свободы в соответствии со ст. 80 УК РФ, инспекция направляет в суд представление о замене ему неотбытого срока наказания в виде ограничения свободы наказанием в виде лишения свободы. Соответственно, должно быть предусмотрено в отношении данных осужденных и позитивное стимулирование правопослушного поведения в виде досрочного освобождения от отбывания наказания. По данным исследования, проведенного в мае 2021 г. Институтом ФСИН, 67% сотрудников поддерживают идею при-

менения к осужденным, отбывающим ограничение свободы в виде основного вида наказания, института УДО.

Важно отметить, что в Республике Беларусь институт условно-досрочного освобождения применяется к лицам, отбывающим наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительных работ, ограничения по военной службе, ограничения свободы или лишения свободы [Тит, А. А., 2017, с. 203].

По мнению Б. С. Утевского, осужденный, подвергаясь исправительно-трудовому воздействию, укрепляет черты характера и навыки, способствующие привлечению его к труду, удержанию от совершения дальнейших преступлений, поднятию его общего уровня развития. Но эта задача может быть разрешена и до истечения срока, назначенного приговором суда [Утевский, Б. С., 1927, с. 5].

Стремление осужденного к досрочному освобождению полностью коррелируется с положениями теории целеполагания, разработчиком которой является американский психолог Э. Локк [Locke, E. A. and Gary P., 1990, p. 15]. Преломляя основные выводы данной теории к проблеме стимулирования правопослушного поведения осужденных, можно спрогнозировать, что если конечной целью для лица, подвергнутого наказанию, станет досрочное освобождение, то все его поведение будет определяться заявленной целью, а значит, мы можем ожидать исключительно положительных поступков с его стороны.

Условность освобождения предполагает обязательное наличие ограничений и запретов, устанавливаемых в отношении лица после его досрочного освобождения от наказания. Соответственно, контроль за осуществлением данных ограничений и запретов со стороны условно-досрочно освобожденных будет осуществлять УИИ. В случае уклонения от возложенных на освобожденное лицо обязанностей или совершения административного правонарушения, посягающего на общественный порядок, УИИ будет вправе направить в суд представление об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении неотбытой части наказания в виде ограничения свободы. Если освобожденное лицо допустит совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, то неотбытая часть наказания в виде ограничения свободы будет присоединена к наказанию, назначенному по новому приговору суда. Данные положения служат средством профилактики совершения правонарушений и будут воздействовать на освобожденное лицо более эффективно.

М. Гамильтон утверждает, что при оценке рисков совершения повторных преступлений в будущем судом не учитываются реабилитационные успехи, т. е. достижения подсудимого, которые были связаны с прошлым криминальным поведением (восстановление ущерба, причиненного его деяниями, выполнение общественно полезных работ, наличие поощрений и др.) [Hamilton, M., 2015, pp. 130–132]. Видится обоснованным, что

такие признаки могут иметь релевантное значение не только для оценки рисков рецидива, но и для принятия решения об условно-досрочном освобождении от наказания осужденных к ограничению свободы. Упомянутый выше автор, анализируя динамические факторы риска повторных правонарушений, затрагивает проблему закрепления позитивных усилий состоящих на учете службы пробации осужденных, которые перестают сопротивляться исправительному воздействию. Такое закрепление заключается в вознаграждении, что, в свою очередь, также помогает некоторым лицам справиться с подавляющим их волю чувством вины и снизить риски повторных правонарушений, а также позволяет осужденным переоценить свое прошлое, прекратить идентифицировать себя с деструктивными элементами, дарует им веру в то, что человек может измениться с течением времени. В более отдаленной перспективе это еще и успешная реинтеграция осужденного в общество, но все начинается именно с применения к нему наименьшего по статусу поощрения.

Меру поощрительного характера в виде досрочного освобождения следует применять к осужденным, отбывающим ограничение свободы исключительно в качестве основного вида наказания. При этом логично было бы установить такое формальное основание освобождения, как фактическое отбытие не менее половины от назначенного по приговору суда срока наказания, а для несовершеннолетних – не менее одной трети срока наказания, что продиктовано их индивидуально-психологическими особенностями развития личности. Минимальный срок, после отбытия которого возможно будет условно-досрочное освобождение, рационально установить продолжительностью 6 месяцев, а для несовершеннолетних – 3 месяца, так как сотрудникам УИИ требуется определенное время для изучения личности осужденного и степени его исправления.

Таким образом, применение к осужденным к ограничению свободы, назначенному в качестве основного вида наказания, средств стимулирования в виде поощрительного института УДО от отбывания наказания может способствовать успешному воспитательному воздействию, достижению цели их исправления в период отбывания наказания, а также профилактики повторной преступности осужденных этой категории.

Обсуждение и заключение

Одной из важных задач, стоящих перед УИС, является повышение эффективности индивидуально-профилактической работы по недопущению правонарушений в среде осужденных, в том числе применения поощрительных средств и взыскания в отношении условно осужденных и осужденных к ограничению свободы. В целях совершенствования рассматриваемых мер как важных стимулов правопослушного поведения осужденных представляется важным следующее.

1. Дополнить ст. 74 УК РФ ч. 1¹ следующего содержания: «Если условно осужденному назначен дополнительный вид наказания и до истечения

испытательного срока он своим поведением доказал свое исправление, исполнив требования, предусмотренные частью первой настоящей статьи, а также отбыл не менее половины срока дополнительного вида наказания, то суд, по представлению органа, осуществляющего контроль за поведением условно осужденного, может постановить об отмене условного осуждения и о снятии с осужденного судимости с освобождением от дополнительного вида наказания. При этом в случае, если условно осужденному дополнительное наказание назначено в виде штрафа, условное осуждение может быть отменено только при уплате штрафа в полном размере».

2. Предлагается установить в законе положение о том, что необходимо применять в отношении осужденного к ограничению свободы, допустившего нарушение порядка и условий отбывания наказания в течение одного года после применения к нему взыскания в виде официального предостережения, повторное взыскание в виде официального предостережения, а только затем, после признания данного осужденного злостно уклоняющимся от отбывания наказания, вносить в суд представление о замене ему неотбытого срока наказания в виде ограничения свободы наказанием в виде лишения свободы. В связи с этим предлагается дополнить ст. 58 УИК РФ ч. 4¹ следующего содержания: «Осужденный признается злостно уклоняющимся от отбывания наказания в виде ограничения свободы постановлением начальника инспекции одновременно с наложением на него взыскания в виде официального предостережения».

3. С целью стимулирования правопослушного поведения осужденных, отбывающих ограничение свободы в виде основного вида наказания, следует предусмотреть применение института условно-досрочного освобождения (как, например, в Республике Беларусь). При этом представляется важным установить формальное основание УДО для осужденных к ограничению свободы в виде фактического отбытия не менее половины от назначенного по приговору суда срока наказания, а для несовершеннолетних – не менее одной трети срока наказания.

Список источников

Исполнение уголовного наказания в виде ограничения свободы : учеб. пособие / под ред. А. М. Потапова и др. Вологда : ВИПЭ ФСИН России, 2018. 133 с. ISBN: 978-5-94991-447-2.

Новиков Е. Е. Актуальные проблемы правового регулирования применения мер взыскания в исправительных учреждениях // Вестник Кузбасского института. 2016. № 2. С. 59–67.

Серебрянникова А. В. Условное осуждение по уголовным кодексам Австрии и Швейцарии // Союз криминалистов и криминологов. 2018. № 2. С. 151–155. DOI: 10.31085/2310-8681-2018-2-151-155.

- Симонов Ю. И. Дневник поездки в Англию: изучаем пробацию. 2017. URL: <https://uvision.kz/post/772565> (дата обращения: 15.05.2022).
- Тит А. А. Правовая природа условно-досрочного освобождения в уголовном законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 202–206.
- Утевский Б. С. Досрочное освобождение и амнистия. М. : Изд-во НКВД, 1927. 68 с.
- Doherty F. Obey All Laws and Be Good: Probation and the Meaning of Recidivism // *Georgetown Law Journal*. 2016. Vol. 104. P. 291–354.
- Hamilton M. Back to the Future: The Influence of Criminal History on Risk Assessment // *Berkeley Journal of Criminal Law*. 2015. Vol. 2015-A-1. P. 76–133.
- Khan A. Probation and Parole System: A Case Study of Pakistan // *SSRN Electronic Journal*. 2013. April. P. 1–13.
- Leibrich J. Straight to the point: Angles on giving up crime. Dunedin, N. Z. ; Wellington, N. Z. : University of Otago Press in association with the Dept. of Justice, 1993. 312 p. ISBN: 0908569785.
- Locke E. A., Gary P. A theory of goal setting and task performance. Hoboken : Prentice Hall, 1990. 413 p.

References

- Doherty, F., 2016. Obey All Laws and Be Good: Probation and the Meaning of Recidivism. *Georgetown Law Journal*, 104, pp. 291–354.
- Hamilton, M., 2015. Back to the Future: The Influence of Criminal History on Risk Assessment. *Berkeley Journal of Criminal Law*, 2015-A-1, pp. 76–133.
- Khan, A., 2013. Probation and Parole System: A Case Study of Pakistan. *SSRN Electronic Journal*, April, pp. 1–13.
- Leibrich, J., 1993. *Straight to the point: Angles on giving up crime*. Dunedin, N. Z.; Wellington, N. Z.: University of Otago Press in association with the Dept. of Justice. 312 p. ISBN: 0908569785.
- Locke, E. A. and Gary, P., 1990. *A theory of goal setting and task performance*. Hoboken: Prentice Hall. 413 p.
- Novikov, E. E., 2016. Actual problems of legal regulation impose penalties punitive measures in correctional institutions. *Vestnik Kuzbasskogo instituta* = [Bulletin of the Kuzbass Institute], 2, pp. 59–67. (In Russ.)
- Potapov, A. M., et al, eds., 2018. *Ispolnenie ugolovnogo nakazaniya v vide ogranicheniya svobody* = [Execution of criminal punishment in the form of restriction of freedom]. Textbook. Vologda: Vologda Institute

of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia. 133 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-94991-447-2.

Serebrennikova, A. V., 2018. [Conditional conviction under the criminal codes of Austria and Switzerland]. *Soyuz kriminalistov i kriminologov* = [Union of Criminologists and Criminologists], 2, pp. 151–155. (In Russ.) DOI: 10.31085/2310-8681-2018-2-151-155.

Simonov, Yu. I., 2017. *Dnevnik poyezdki v Angliyu: izuchayem probatsiyu* = [Diary of a trip to England: studying probation]. Available at: <<https://yvision.kz/post/772565>> [Accessed 15 May 2022]. (In Russ.)

Tit, A. A., 2017. [The legal nature of parole in the criminal legislation of the Russian Federation and the Republic of Belarus]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* = [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 5, pp. 202–206. (In Russ.)

Utevs kij, B. S., 1927. *Dosrochnoe osvobozhdenie i amnistiya* = [Early release and amnesty]. Moscow: Publishing House of the People's Commissariat of Internal Affairs. 68 p. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

Бабаян Сергей Львович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права Российской государственного университета правосудия (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремуш-кинская, 69); ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказаний (Российская Фе-дерация, 125130, Москва, ул. Нарвская, д. 15а, стр. 1).

Sergej L. Babayan, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Criminal Law Department, Russian State University of Justice (69 Novoche-remushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation); Leading Re-searcher at the Research Institute of the Federal Penitentiary Service (build- ing 1, 15a Narvskaya St., Moscow, 125130, Russian Federation).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8712-0192>

Кохман Дмитрий Вадимович, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Пе-тербургской академии Следственного комитета Российской Федерации (Российская Федерация, 190000, Санкт-Петербург, Набережная реки Мойки, д. 96).

Dmitrij V. Kokhman, Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer of the State Law Department, St. Petersburg Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation (96, Embankment Moika River, St. Petersburg, 190000, Russian Federation).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1899-3894>

Заявленный вклад авторов / Contribution of the authors

Авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
The authors contributed equally to this article.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.
The authors declare no conflict of interest.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 25.08.2022; дата одобрения после рецензирования: 15.09.2022; дата принятия статьи к опубликованию: 16.09.2022.
Submitted: 25.08.2022; reviewed: 15.09.2022; revised: 16.09.2022.

Научная статья

УДК 349

DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.174-187



Общие вопросы методологического обеспечения судебной оценочной экспертизы

Александр Васильевич Тимофеев

Правовое бюро «Тимофеев и партнеры», Москва, Российская Федерация

av_timofeev@inbox.ru

Аннотация

Введение. Исследуются особенности методологического обеспечения судебной оценочной экспертизы и формулируются выводы о гносеологической связи оценки и судебной оценочной экспертизы, обуславливающие содержание названного методологического обеспечения.

Теоретические основы. Методы. Теоретическую основу статьи составили труды известных ученых, в которых рассматривались вопросы оценки и судебной экспертизы. При написании настоящей работы автором применялся системный и функциональный анализ для формирования понятий, составляющих методологическую основу судебной оценочной экспертизы.

Результаты исследования. Для понимания сущности методологии судебной оценочной экспертизы необходимо исходить из того, что оценка является базовой наукой, формирующей не только содержание, но и форму стоимостных исследований, проводимых в рамках экспертной деятельности по определению различных видов стоимости. Интеграционное методологическое единство оценки и судебной оценочной экспертизы обуславливает существование нормативной методологии судебной оценочной экспертизы в виде, во-первых, федеральных стандартов оценки, во-вторых, иных нормативных актов Российской Федерации, регулирующих отношения, возникающие при осуществлении оценки. Методические рекомендации, разрабатываемые в рамках юрисдикционных органов, которыми определяются содержание и последовательность действий эксперта-оценщика в ходе проведения исследований, направленных на определение рыночной стоимости объекта экспертизы, должны основываться на нормах Федерального закона об оценочной деятельности, федеральных стандартах оценки, положениях нормативных актов, регулирующих отношения, связанные с осуществлением оценочной деятельности. Только в этом случае будет существовать единое правовое пространство для методологии судебной оценочной экспертизы и будет обеспечена возможность судебной практике выработать единые критериальные основы определения достоверности результатов судебной оценочной экспертизы.

Обсуждение и заключение. Сформулированные в статье положения могут быть использованы в процессе производства судебной оценочной экспертизы, а также в правоприменительной практике, связанной с рассмотрением споров, содержанием которых является установление рыночной (иной) стоимости имущества и имущественных (неимущественных) прав.

Ключевые слова: оценочная деятельность, методология оценки, судебная оценочная экспертиза, законодательное регулирование оценочной деятельности, судебная практика, достоверность отчета об оценке

Для цитирования: Тимофеев А. В. Общие вопросы методологического обеспечения судебной оценочной экспертизы // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4, № 3. С. 174–187. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.174-187.

Original article

General Issues of Methodological Support of Forensic Appraisal Expertise

Aleksandr V. Timofeev

Timofeev and Partners Law Bureau LLC, Moscow, Russian Federation
For correspondence: av_timofeev@inbox.ru

Abstract

Introduction. The article examines the features of the methodological support of forensic appraisal expertise. It formulates conclusions about the epistemological relationship between the evaluation and forensic appraisal expertise, which determines the content of the named methodological support. It is observed that in order to understand the essence of the methodology of forensic appraisal, it is necessary to proceed from the fact that appraisal is a basic science that forms not only the content, but also the form of value research conducted as part of expert activities to determine various types of value.

Theoretical Basis. Methods. The theoretical basis of the article was the works of well-known scientists, in which the issues of evaluation and forensic examination were considered. When writing this work, the author used a systematic and functional analysis - to form the concepts that form the methodological basis of forensic evaluation.

Results. The integration methodological unity of assessment and forensic appraisal expertise determines the existence of a normative methodology for the forensic appraisal expertise in the form of, firstly, federal appraisal standards, and secondly, other regulatory acts of the Russian Federation which regulate relations arising in the course of appraisal.

Methodological recommendations developed within the framework of jurisdictional bodies, which determine the content and sequence of actions of an expert appraiser in the course of conducting research aimed at determining the market value of an object of expertise, should flow from the provisions of the Federal Law on appraisal activities, federal appraisal standards, provisions of regulations governing relations associated with the implementation of valuation activities. Only in this case will there be a single legal space for the methodology of forensic appraisal, and it will be possible for judicial practice to develop uniform criteria for determining the reliability of the results of forensic appraisal.

Discussion and Conclusion. The provisions formulated in the article can be used in the process of forensic appraisal, as well as in law enforcement practice related to the consideration of disputes, the content of which is the establishment of the market (other) value of property and property (non-property) rights.

Keywords: appraisal activity, appraisal methodology, forensic appraisal expertise, legislative regulation of appraisal activity, judicial practice, reliability of the appraisal report

For citation: Timofeev, A. V., 2022. General issues of methodological support of forensic appraisal expertise. *Pravosudie/Justice*, 4(3), pp. 174–187. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.3.174-187.

Введение

Начало исследования методологического обеспечения судебной оценочной экспертизы хотелось бы предварить высказыванием, в котором, как нам представляется, сформулировано концептуальное воплощение гносеологической природы оценки как экономико-правового феномена. Специалистами в области оценки отмечено: «Статистическая природа процесса формирования стоимости в условиях рынка определяет случайный характер ее значений, зависящих от влияния случайных факторов. Описание стоимости как случайной величины соответствует закону распределения, который указывает вероятность появления каждого ее значения, т. е. стоимость по своей природе находится в интервале значений. Однако для практических целей требуется указать одно (точечное) значение, поэтому **с научной точки зрения имеется системное противоречие между стохастическим (распределенным) характером стоимости и детерминированным (однозначным) описанием параметров определения стоимости для сделок, регулируемых гражданским законодательством и иными отраслями законодательства** (уголовное, налоговое, таможенное и др.)» (выделено мною. – А. Т.) [Бастрыкин, В. В. и Болотских, В. В., 2012, с. 82].

Действительно, п. 14 Федерального стандарта оценки № 3, введенного в действие приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 мая 2015 г. № 299 «Об утверждении федерального стандарта оценки “Требования к отчету об оценке (ФСО № 3)”»¹, обязывает оценщика при проведении оценки представлять итоговую величину выявленной в ходе исследования стоимости только в виде конкретного числа с округлением по математическим правилам округления либо в виде интервала значений, если такое представление предусмотрено законодательством Российской Федерации или заданием на оценку. Соответственно, в силу сформировавшейся судебной практики, признавшей методологическое единство оценки и судебной оценочной экспертизы, судебный эксперт-оценщик при решении экспертной задачи о величине рыночной стоимости также обязан указывать отыскиваемую стоимость в виде конкретного числа, преодолевая это системное противоре-

¹ Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 20 мая 2015 г. № 299 «Об утверждении федерального стандарта оценки “Требования к отчету об оценке (ФСО № 3)”». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

чие. Один из авторитетнейших оценщиков России Л. А. Лейфер признал: «Размытость понятия “рыночная стоимость” в условиях отсутствия реального конкурентного рынка приводит к дополнительному эффекту, порождающему неоднозначность результата оценки. Таким образом, и при оценке в условиях достаточно развитого рынка, и, тем более, при оценке в условиях депрессивного рынка итоговая оценка не может рассматриваться как единственно точное значение оцениваемой величины рыночной стоимости. Самое большее, что может утверждать оценщик, – это то, что полученная им оценка является наилучшим (в некотором смысле) приближением некоторой величины, которую (опять же в некотором смысле) можно считать рыночной стоимостью оцениваемого объекта» [Лейфер, Л. А., 2009].

Приведем еще одно положение, характеризующее методологические особенности проведения оценки: «Методологическая база оценочной деятельности характеризуется высокой степенью динамичности в соответствии с процессами на микро- и макроэкономическом уровнях, и в большой степени базируется на профессиональном суждении»². В этом актуальном и до настоящего времени высказывании также заключена доминантная методологическая составляющая российской оценки, смысл которой – в значительной доле субъективизма в профессиональном суждении оценщика, проявляющегося как в процессе проверки достоверности процедур оценки, так и в процессе формирования стоимости. Это также порождает проблему методологических основ оценки, а значит, и судебной оценочной экспертизы, поскольку, с одной стороны, достаточно высока степень методологической регламентации оценки на уровне федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности, а с другой стороны, модельность, рамочность норм федеральных стандартов оценки оставляют предельно широкие возможности оценщикам в ходе процедур оценки проявлять субъективизм в выборе подходов и методов определения рыночной (иной) стоимости. Последнее обстоятельство создает немалые проблемы при оценке органами правосудия заключений экспертов-оценщиков, поскольку критериальные основы подобной оценки находятся вне правового поля.

Результаты исследования

Анализ материалов судебной практики за период 2011–2019 гг. Московского городского суда, Московского областного суда, Арбитражного суда города Москвы, Арбитражного суда Московской области, Девятого апел-

² Тезисы доклада Министра экономического развития Российской Федерации Г. О. Грефа на заседании Правительства Российской Федерации 5 августа 2004 г. на тему «О проекте федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности”». URL: <http://www.appraiser.ru/info/law/project/tezisi.doc> (дата обращения: 21.03.2019).

ляционного арбитражного суда, Десятого апелляционного арбитражного суда, Арбитражного суда Московского округа (всего 314 дел) показывает следующее.

Только по 64% дел (201 дело) на разрешение судебной оценочной экспертизы ставились вопросы о том, соответствует ли отчет оценщика требованиям законодательства об оценочной деятельности и требованиям федеральных стандартов оценки, если не соответствует, то какова рыночная стоимость объекта экспертизы. В основном это были дела по искам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, рассмотренные Московским городским судом и Московским областным судом. По оставшимся 36% дел (113 дел) перед экспертами-оценщиками ставились вопросы только о величине рыночной стоимости, несмотря на то что отчеты оценщиков представлялись сторонами в качестве доказательств по делу. Подобные дела рассматривались преимущественно арбитражными судами. Ни по одному из дел, по которым перед экспертами ставились вопросы о соответствии отчета требованиям законодательства об оценочной деятельности, не была поставлена задача определения степени влияния недостатков отчета на формирование итоговой величины стоимости объекта оценки и не ставился вопрос о возможных границах интервала, в котором может находиться рыночная стоимость.

По всем делам, в которых на разрешение эксперта-оценщика ставился вопрос о соответствии отчетов требованиям оценочного законодательства, содержались выводы о допущенных оценщиками нарушениях положений Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»³ и федеральных стандартов оценки, и отчеты были признаны недопустимыми доказательствами. Подобное положение дел представляется по меньшей мере странным, поскольку выявляемый экспертами массовый характер допускаемых оценщиками нарушений если и поддается какому-либо объективному обоснованию, то, как представляется, исключительно с позиций неоднозначности и многогранности методологии оценки. П. А. Козин и Д. Д. Кузнецов, исследуя причины подобного явления, отмечали формальный характер критики отчетов оценщиков при решении экспертной задачи по проверке процедурной достоверности отчета оценщика [Козин, П. А. и Кузнецов, Д. Д., 2015, с. 239]. Но представляется, что причина подобного явления объясняется не только упрощенчеством со стороны судебных экспертов.

Мониторинг судебной практики судов России за 2017–2019 гг. по рассмотрению дел, связанных с оспариванием результатов определения кадастровой стоимости (726 дел, рассмотренных судами общей юрисдикции), дает несколько иную, но в целом близкую картину:

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3813.

– в 23% дел судебная оценочная экспертиза на предмет проверки отчета на соответствие требованиям оценочного законодательства вообще не назначалась, а значит, эти отчеты вызывали доверие у судов как допустимые доказательства;

– по результатам назначенных судебных экспертиз на предмет проверки соответствия отчета требованиям оценочного законодательства только 8 % отчетов признавались соответствующими указанным требованиям⁴.

Таким образом, исследование практики назначения и производства судебной оценочной экспертизы в контексте методологических проблем выявило весьма серьезные недостатки, влияющие на результаты проводимых экспертных исследований в сфере определения рыночной стоимости и, по нашему мнению, влекущие за собой судебные ошибки.

В самом деле: базовым элементом методологии оценки является понятие «подхода» в специфическом понимании, присущем только экономическим (стоимостным) измерениям. Именно «подход» в его значении приближения к истине, понимаемой как достоверность определяемой оценщиком величины рыночной (иной) стоимости, является квинтэссенцией «всесторонне обоснованных профессиональных суждений». Грань, начинающаяся за пределами нормативного регулирования процессов оценки (нормативной методологии) и означающая возможность креативного, близкого к искусству постижения тайн рыночной стоимости, – это своего рода регулируемое только на уровне принципов чистое эпистемологическое пространство, заполняемое тем самым субъективным суждением оценщика, составляющим, по сути, ядро современной оценки в ее постклассическом понимании. В процессе обоснования как окончательных, так и промежуточных выводов эксперт применяет различные логические приемы, удельный вес которых изменяется в зависимости от качества имеющейся в его распоряжение информации и уровня интерпретационной техники эксперта. При этом используемые экспертом приемы аргументации не сводимы к какому-либо каноническому набору, представляющему то, что можно назвать «научным методом». И в этом смысле существование проблемы методологии оценки, а вслед за ней и обоснованности заключения эксперта-оценщика является подтверждением неоклассических тенденций обоснованности и рациональности в эпистемологии, поскольку в «современной эпистемологии “классическая” проблема обоснованности трансформировалась в задачу исследования, лишенного четких границ многообразия способов обоснования знания, с

⁴ Мониторинг судебной практики по делам об оспаривании кадастровой стоимости за 2017–2019 годы // СПбГУ. Мониторинг правоприменения : [сайт]. URL: <https://pravoprim.spbu.ru/novosti/258-monitoring-sudebnoj-praktiki-po-delam-ob-osparivanii-kadastrovoj-stoimosti-za-2017-2019-gody.html> (дата обращения: 12.11.2021).

помощью которого достигается приемлемый в данной области – но никогда не абсолютный – уровень обоснованности» [Ивин, А. А., 1997, с. 14].

В работе Г. И. Микерина «О методологических основах оценочной деятельности в условиях перехода России к инновационному развитию» есть замечательные рассуждения о необходимости различать нормативную и позитивную методологию экономической науки: «Если нормативная методология науки призвана быть ее совестью – моральным кодексом профессии, содержащим описание допустимых методов исследования или, по крайней мере, описание идеала, к которому надо стремиться, то позитивная методология – это попытка осознать и обобщить практику исследований в данной области науки» [Микерин, Г. И., 2019, с. 9]. Современное состояние, в котором пребывает нормативная методология судебной оценочной экспертизы, характеризуется, по мнению Е. Р. Россинской, тем, что одна из самых востребованных экспертиз не имеет практически никакой нормативно-правовой регламентации [Россинская, Е. Р., ред., 2018, с. 601]. Отсутствие единства в методиках проведения судебно-экспертного исследования (определения) рыночной стоимости акций и бизнеса признается и другими авторами, занимающимися исследованием проблем судебной оценочной экспертизы [Россинская, Е. Р., ред., 2018, с. 603].

Приведенные мнения относительно методологического обеспечения судебной оценочной экспертизы являются, как нам представляется, констатацией существующего положения дел, при котором, во-первых, органы государственной власти осуществляют нормативно-правовое регулирование, а также организационное и методическое руководство только в отношении подведомственных им судебно-экспертных учреждений и, во-вторых, единое нормативно-правовое и методологическое руководство осуществляется только в отношении оценочной деятельности, но не судебной оценочной экспертизы. Если учесть, что Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»⁵ не регулирует содержание методик и правил проведения конкретных судебных экспертиз, включая медицинские, то, действительно, состояние методологической базы судебной оценочной экспертизы может производить удручающее впечатление. Но представляется, что мнения относительно отсутствия нормативной методологии судебной оценочной экспертизы носят несколько умозрительный характер.

Одна из задач, которую предстоит решить для понимания сущности судебной оценочной экспертизы, состоит в том, чтобы на основе гносеологической связи оценки и судебной оценочной экспертизы раскрыть особенности методологического обеспечения судебной оценочной экспертизы, базовой наукой для которой является оценка. И если методоло-

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2291.

гия науки судебной экспертологии не сводится только к системе используемых ею методов, а является системой идей, которая дает истолкование теорий и законов данной науки [Винберг, А. И. и Малаховская, Н. Т., 1979, с. 51], а при производстве судебных экономических экспертиз традиционно считается достаточным использование методов и приемов «материнских наук» в области экономики без поиска путей их приспособления, некой модификации для установления фактических данных [Гаджиев, Ю. К., 2002, с. 93], то вполне приемлемым и допустимым должно стать использование методологии оценки при проведении экспертных исследований, задачи которых – формирование рыночной (иной) стоимости и/или проверка процедурной достоверности отчета оценщика.

Судебная практика по рассмотрению споров, связанных с установлением рыночной стоимости, с самого начала пошла по этому пути, признавая оценку обосновывающим знанием судебной оценочной экспертизы. В Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 мая 2005 г. № 92 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком»⁶ содержалось указание на то, что в силу ст. 13 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в случае наличия спора о достоверности величины рыночной или иной стоимости объекта оценки, установленной в отчете независимого оценщика, в том числе в связи с имеющимся иным отчетом об оценке того же объекта, указанный спор подлежит рассмотрению судом, арбитражным судом в соответствии с установленной подведомственностью, третейским судом по соглашению сторон спора или договора либо в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность.

Буквальное толкование положений ст. 9 Закона об оценочной деятельности о том, что в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, оценка объекта оценки, в том числе повторная, может быть проведена оценщиком на основании определения суда, арбитражного суда, третейского суда, также не оставляет сомнений во взаимообусловленности оценки и судебной оценочной экспертизы, при том что оценка, возникающая из процессуальных отношений (на основании определения суда, арбитражного суда), не может быть ничем, кроме как судебной оценочной экспертизой. Во всяком случае, многочисленные исследования практики судов по вопросам установления рыночной стоимости не позволили выявить хотя бы один случай, когда определением суда назначалась именно оценка, а не судебная оценочная экспертиза.

Положения ст. 3 Закона о государственной экспертной деятельности в части признания правовыми основами судебно-экспертной деятельно-

⁶ Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2005. № 7.

сти федеральных законов Российской Федерации в совокупности с положениями его ст. 5 также убеждают в возможности, более того, в обязательности соблюдения положений Закона об оценочной деятельности при проведении стоимостных исследований и формировании экспертных выводов относительно величины рыночной (иной) стоимости. Но если соблюдение положений Закона об оценочной деятельности при проведении судебной оценочной экспертизы является обязательным и если федеральные стандарты составляют методологическую основу оценки, то очевиден вывод: существует нормативная методология судебной оценочной экспертизы в виде, во-первых, федеральных стандартов оценки, во-вторых, иных нормативных актов Российской Федерации, регулирующих отношения, возникающие при осуществлении оценки. Как следует из содержания ст. 3 Закона об оценочной деятельности, соответствующие отношения возникают там, тогда и постольку, где, когда и поскольку решается вопрос об установлении в отношении объектов оценки рыночной, кадастровой, ликвидационной, инвестиционной или иной предусмотренной федеральными стандартами оценки стоимости. Таким образом, решение экспертной задачи об установлении в отношении объекта судебной оценочной экспертизы рыночной (иной) стоимости базируется на методологической составляющей оценочной деятельности, в основе которой федеральные стандарты оценки и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы порядка формирования исследовательски-стоимостных суждений оценщика.

Интеграционное методологическое единство оценки и судебной оценочной экспертизы обуславливает критическое отношение к любым попыткам констатации несущественных расхождений деятельности оценщика и деятельности судебного эксперта-оценщика как принципиально отличных друг от друга. Методические рекомендации по проведению стоимостных и преобразовательных исследований при производстве строительно-технических экспертиз, подготовленные коллективом авторов для экспертных учреждений Министерства юстиции Российской Федерации и определяющие содержание и последовательность действий эксперта в ходе проведения исследований, направленных на определение рыночной стоимости строительных объектов, содержат следующие положения:

- деятельность оценщика регламентируется Законом об оценочной деятельности, федеральными стандартами оценки; судебно-экспертная деятельность регламентируется процессуальным законодательством Российской Федерации, Федеральным законом о государственной экспертной деятельности, ведомственными инструкциями и приказами Минюста России;
- назначение и производство экспертизы, предметом которой является рыночная или иная стоимость объектов оценки, осуществляется в установленном процессуальным законом порядке;

• в методическом плане судебный эксперт обладает более широкими полномочиями в отличие от оценщика. Он может использовать как методические положения, изложенные в Законе об оценочной деятельности, так и любые иные источники, содержащие информацию, необходимую для формирования методики конкретного исследования при должном (предусмотренном процессуальным законодательством) обосновании. Оценщик же должен руководствоваться исключительно методическими положениями, указанными в Законе об оценочной деятельности и федеральных стандартах оценки⁷.

Поскольку рекомендации, содержащиеся в указанном выше документе, принципиально расходятся с выводами, сделанными по итогам анализа нормативной методологии судебной оценочной экспертизы, считаем важным остановиться на их анализе.

Утверждение о том, что деятельность оценщика регламентируется Законом об оценочной деятельности, федеральными стандартами оценки, а судебно-экспертная деятельность регламентируется процессуальным законодательством Российской Федерации, Законом о государственной экспертной деятельности, ведомственными инструкциями и приказами Минюста России, по сути, исключает возможность регуляторного влияния оценочного законодательства на деятельность эксперта-оценщика. Подобный способ отыскания различий в деятельности оценщика и эксперта-оценщика недопустим, а если и допустим, то только с оговорками, во-первых, о единых правовых методологических основах оценки и судебной оценочной экспертизы и, во-вторых, об отсутствии необходимости оценщику руководствоваться процессуальным законодательством, а не об отсутствии необходимости эксперту-оценщику руководствоваться оценочным законодательством.

Совершенно неприемлемо признание более широких методических полномочий эксперта в сравнении с полномочиями оценщика. Методологические критерии оценки в части использования информации при проведении стоимостных исследований заключаются в том, что:

а) в отчете должна быть изложена информация, существенная, с точки зрения оценщика, для определения стоимости объекта оценки;

б) информация, приведенная в отчете об оценке, существенным образом влияющая на стоимость объекта оценки, должна быть подтверждена;

в) содержание отчета об оценке не должно вводить в заблуждение заказчика оценки и иных заинтересованных лиц (пользователи отчета об оценке), а также не должно допускать неоднозначного толкования полученных результатов (п. 5 Федерального стандарта оценки «Общие по-

⁷ Методические рекомендации по проведению стоимостных и преобразовательных исследований при производстве строительно-технических экспертиз / под ред. А. Ю. Бутырина. М. : ФБУ РФЦСЭ при Минюсте России, 2016. С. 8–9.

нения оценки, подходы и требования к проведению оценки «ФСО № 1», утвержден приказом Минэкономразвития России от 20.05.2015 № 297⁸. Оценщику предоставляются абсолютно равные с экспертом права с позиций методологии оценки. Оценщик, так же как и эксперт, вправе использовать любые иные источники, содержащие информацию, необходимую для формирования методики конкретного исследования при должном обосновании необходимости подобного использования или отказа от использования.

Обсуждение и заключение

Таким образом, любые методические рекомендации, разрабатываемые в рамках Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, а теперь и в рамках Следственного комитета России, определяющие содержание и последовательность действий эксперта-оценщика в ходе проведения исследований, направленных на определение рыночной стоимости объекта экспертизы, должны быть основаны на Законе об оценочной деятельности, федеральных стандартах оценки, положениях нормативных актов, регулирующих отношения, связанные с осуществлением оценочной деятельности. Только в этом случае возникнет единое правовое пространство для методологии судебной оценочной экспертизы и судебной практике будет обеспечена возможность выработать единые критериальные основы определения достоверности ее результатов.

Подводя итоги изложенному, хотелось бы назвать следующие базовые принципы, как проистекающие из особенностей методологического обеспечения судебной оценочной экспертизы, так и нашедшие отражение в практике судебных органов:

1) особенности методологии стоимостных исследований обуславливают существование различий как в содержании, так и в результатах оценки, производимой разными оценщиками в отношении одного и того же объекта и на одну и ту же дату, которые признаются достоверными в силу положений оценочного законодательства (принцип вариативности оценки);

2) результаты оценки обладают признаками вероятной достоверности, а в основе этих результатов в значительной мере присутствуют субъективные предпочтения оценщиков (принцип вероятной достоверности оценки);

3) вариативность результатов оценки является объективно существующим фактором, в основе которого лежат особенности применяемой

⁸ Приказ Минэкономразвития России от 20 мая 2015 г. № 297 «Об утверждении Федерального стандарта оценки “Общие понятия оценки, подходы и требования к проведению оценки (ФСО № 1)”». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

оценщиком методологии оценки и возможности различной профессиональной интерпретации имеющихся экономических и иных значимых данных (принцип множественной достоверности оценки).

Список источников

Бастрыкин В. В., Болотских В. В. Практика оценки застроенных земельных участков производственного назначения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 11. С. 77–102.

Винберг А. И., Малаховская Н. Т. Судебная экспертология. Общетеоретические и методологические проблемы судебных экспертиз : учеб. пособие / отв. ред. Б. А. Викторов. Волгоград : НИиРИО ВСШ МВД СССР, 1979. 182 с.

Гаджиев Ю. К. Финансово-экономическая экспертиза хозяйствующего субъекта : дис. ... канд. экон. наук. Махачкала : Дагестан. гос. ун-т, 2002. 123 с.

Ивин А. А. Основы теории аргументации : учебник. М. : Гуманит. изд. центр «ВЛАДОС», 1997. 352 с. ISBN: 5-691-00009-8.

Козин П. А., Кузнецов Д. Д. Судебная стоимостная экспертиза как обратная связь в оценочной деятельности // Материалы V Международной научно-практической конференции «Теория и практика судебной экспертизы в современных условиях» (Москва, 22–23 января 2015 г.) / Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина. М. : Проспект, 2015. С. 237–241. ISBN: 978-5-392-18432-3.

Лейфер Л. А. Точность результатов оценки и пределы ответственности оценщика. URL: www.labrate.ru/leifer/lev_leifer_accuracy_and_appraiser-s_liability-2009-1.htm (дата обращения: 10.08.2019).

Микерин Г. И. О методологических основах оценочной деятельности в условиях перехода России к инновационному развитию. URL: <https://www.e-rej.ru/Articles/2008/Mikerin1.pdf> (дата обращения: 22.03.2019).

Судебная экспертиза в цивилистических процессах : науч.-практ. пособие / под. ред. Е. Р. Россинской. М. : Проспект, 2018. 704 с. ISBN: 978-5-392-27816-9.

References

Bastrykin, V. V. and Bolotskikh, V. V., 2012. The practice of assessing built-up land plots for industrial purposes. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii* = [Property Relations in the Russian Federation], 11, pp. 77–102. (In Russ.)

Gadzhiev, Yu. K., 2002. *Finansovo-ekonomicheskaya ekspertiza khozyaystvuyushchego sub'ekta* = [Financial and economic expertise of an economic entity]. Cand. Sci. (Economy) Dissertation. Makhachkala: Dagestan State University. 123 p. (In Russ.)

Ivin, A. A., 1997. *Osnovy teorii argumentatsii* = [Fundamentals of the theory of argumentation]. Textbook. Moscow: Humanities Publishing Center "VLADOS". 352 p. (In Russ.) ISBN: 5-691-00009-8.

Kozin, P. A. and Kuznetsov, D. D., 2015. [Judicial valuation as feedback in appraisal activities]. *Materialy V Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii "Teoriya i praktika sudebnoy ekspertizy v sovremennykh usloviyakh"* (Moskva, 22–23 yanvarya 2015 g.) = [Proceedings of the V International scientific and practical conference "Theory and practice of forensic examination in modern conditions" (Moscow, January 22–23, 2015)]. Kutafin Moscow State Law University. Moscow: Prospekt. Pp. 237–241. (In Russ.) ISBN: 978-5-392-18432-3.

Leifer, L. A., 2009. *Tochnost' rezul'tatov otsenki i predely otvetstvennosti otsenshchika* = [Accuracy of the assessment results and the limits of the appraiser's responsibility]. Available at: <www.labrate.ru/leifer/lev_leifer_accuracy_and_appraiser-s_liability-2009-1.htm> [Accessed 10 August 2019]. (In Russ.)

Mikerin, G. I., 2008. *O metodologicheskikh osnovakh otsenочноy deyatel'nosti v usloviyakh perekhoda Rossii k innovatsionnomu razvitiyu* = [On the methodological foundations of appraisal activity in the conditions of Russia's transition to innovative development]. Available at: <<https://www.e-rej.ru/Articles/2008/Mikerin1.pdf>> [Accessed 22 March 2019]. (In Russ.)

Rossinskaya, E. R., ed., 2018. *Sudebnaya ekspertiza v tsivilisticheskikh protsessakh* = [Forensic examination in civil proceedings]. Scientific and practical guide. Moscow: Prospekt. 704 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-392-27816-9.

Vinberg, A. I. and Malakhovskaya, N. T., 1979. *Sudebnaya ekspertologiya. Obshcheteoreticheskiye i metodologicheskiye problemy sudebnykh ekspertiz* = [Forensic expertology. General theoretical and methodological problems of forensic examinations]. Textbook. Ed. B. A. Viktorov. Volgograd: Higher Investigative School of the Ministry of Internal Affairs of the USSR. 182 p. (In Russ.)

Информация об авторе / Information about the author

Тимофеев Александр Васильевич, управляющий партнер ООО Правовое бюро «Тимофеев и партнеры» (Российская Федерация, 127055, Москва, Лесная ул., д. 39, пом. III, ком. 16).

Alexandr V. Timofeev, Managing Partner of Timofeev and Partners Law Bureau LLC (room 16, building III, 39 Lesnaya St., Moscow, 127055, Russian Federation).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interest.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 20.06.2022; дата одобрения после рецензирования: 30.06.2022; дата принятия статьи к опубликованию: 07.07.2022.

Submitted: 20.06.2022; reviewed: 30.06.2022; revised: 07.07.2022.

I. Общие положения

1.1. ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (далее – Университет) учрежден научный журнал в области права «Правосудие/Justice» (далее – Журнал), который создан с целью повышения эффективности научных исследований и публикационной активности как работников Университета, научных сотрудников других организаций, так и юристов-практиков, занимающихся изучением права и проблем правосудия во всех его аспектах.

Журнал является рецензируемым научным изданием.

1.2. Научный журнал «Правосудие/Justice» публикует оригинальные, соответствующие установленным требованиям статьи, в которых исследуются наиболее значимые для отечественной, а в порядке сравнительного правоведения – также и для зарубежной юридической науки проблемы, относящиеся к утвержденной правовыми актами Министерства науки и высшего образования Российской Федерации Номенклатуре научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени. Это следующие научные направления:

– теоретико-исторические правовые науки, охватывающие обладающие научной новизной исследования в области теории и истории права и государства, а также истории учений о праве и государстве;

– публично-правовые (государственно-правовые) науки, включающие публикации по целому ряду современных проблем конституционного права, конституционного судебного процесса, финансового права, налогового права, бюджетного права, трудового права и права социального обеспечения в части публично-правового регулирования правоотношений в этой сфере. Здесь могут освещаться также вопросы земельного, природоресурсного, экологического права в аспекте публично-правового регулирования охраны окружающей среды, природопользования, земельных отношений и градостроительства. К этому направлению относятся публикации по проблемам судебной, прокурорской, правозащитной и правоохранительной деятельности, информационному и административному праву, административному процессу;

– частно-правовые (цивилистические) науки: к ним относятся как собственно цивилистические науки – гражданское, предпринимательское, семейное, международное частное право; гражданский и арбитражный процесс, так и научные направления, отнесенные к публично-правовым наукам, но в которых предметом анализа являются частно-правовые аспекты (трудовое право, земельное право и др.);

– уголовно-правовые науки, охватывающие уголовное, уголовно-исполнительное право и криминологию; уголовный процесс, криминалистику, а также судебно-экспертную деятельность;

– международно-правовые науки, предмет исследования которых – широкий спектр проблем международного и европейского права (международные организации, международные договоры, органы международного правосудия и т. д.).

1.3. Следующий важный критерий, на основе которого редакция принимает статьи по правовой проблематике с целью их опубликования в Журнале, – соответствие содержания статей тематической направленности Журнала. В рамках утвержденной Номенклатуры научных специальностей публикации подлежат, прежде всего, статьи, в которых исследуются актуальные проблемы правосудия, судоустройства, судопроизводства, повышения эффективности деятельности, судебная практика и др.

1.4. Основное содержание научного издания представляет собой научные статьи и научные обзоры. Вместе с тем редакция исходит из того, что на страницах издания публикуются не только научные статьи, но и обзоры отечественных и зарубежных публикаций по определенной тематике, переводы статей известных зарубежных правоведов, рецензии на тематические монографии отечественных и зарубежных авторов, а также другие материалы, которые соответствуют целям и задачам журнала «Правосудие/Justice» и могут быть интересны читательской аудитории.

II. Требования к статьям

2.1. Материалы могут быть направлены в редакцию Журнала по электронной почте vestnik@rsuj.ru или по адресу: 117418, Москва, ул. Новочеремуш-кинская, д. 69, к. 801.

2.2. Если рукопись статьи одновременно направляется или была направлена в другое издание либо была уже опубликована ранее, автор обязан сообщить об этом редакции.

2.3. Статья должна быть надлежащим образом оформлена и содержать:

- универсальный десятичный код (УДК) (<http://teacode.com/online/udc/>);
- сведения об авторе на русском и английском языках (полностью фамилия, имя, отчество, ученая степень, ученое звание, должность, место работы, город, адрес электронной почты, ORCID (при наличии) (данные сведения будут опубликованы), контактный телефон и домашний адрес для направления авторского экземпляра Журнала.

В числе авторов указываются все лица, принимавшие участие в исследовании (написании работы, разработке концепции статьи, сборе для нее материалов (статистических данных), анализе и т. п.). Если статья подготовлена в соавторстве, обязательно указывается вклад каждого в проведенное исследование;

– слова благодарности (по желанию) в адрес организаций (учреждений), научных руководителей, других лиц, оказавших помощь в подготовке статьи либо финансировавших исследовательские работы (выделивших гранты).

– заголовок на русском и английском языках;

– аннотацию на русском и английском языках (до 250 слов). Аннотация должна включать четко выделенные части: *Введение* (Introduction); *Теоретические основы. Методы* (Theoretical Basis. Methods); *Результаты исследования* (Results); *Обсуждение и заключение* (Discussion and Conclusion). Сведения, содержащиеся в заголовке статьи, не должны повторяться в тексте аннотации. Следует избегать лишних вводных фраз (например: «автор статьи рассматривает...», «в статье анализируются...»). Исторические справки, если они не составляют основное содержание документа, описание ранее опубликованных работ

и общеизвестные положения в аннотации не приводятся. Аннотация на английском языке не должна быть калькой русскоязычного текста;

– ключевые слова (6–10) на русском и английском языках; ключевые слова должны не только обозначать исследуемые объекты, но и описывать результаты работы;

– список источников – перечень затекстовых библиографических ссылок, расположенных в алфавитном порядке, в который включаются только источники, процитированные или упомянутые в тексте статьи, составленный по ГОСТ Р 7.0.5.

В этот список **не включаются**: нормативные правовые акты, международные конвенции и соглашения, решения судов, статистические сборники, словари, архивные материалы, газетные заметки без указания автора, ссылки на сайты без указания конкретного материала. Ссылки на такие источники даются в подстрочных примечаниях (сносках) со сквозной нумерацией внизу страницы. В качестве источников недопустимо указывать сомнительные сайты (например, referat.ru), сайты бульварной прессы, форумы и социальные сети.

Дополнительно должен быть приведен References – перечень затекстовых библиографических ссылок на латинице, оформленный в соответствии со стилем Harvard (также в алфавитном порядке).

2.4. Основной текст статьи должен быть четко структурирован с обозначением разделов исследования:

Введение – содержит постановку проблемы, ее актуальность, значение для дальнейшего развития отрасли науки или практической деятельности. Обзор литературы охватывает основные (новейшие) публикации, служащие базой для развития исследуемой темы, указание на трудности работы над темой и продолжающие оставаться нерешенными вопросы;

Теоретические основы. Методы – описывает объект исследования и использованные методы и методики, определяет последовательность этапов выполнения исследования, как и на основе трудов каких предшественников осуществлялось изучение проблемы;

Результаты исследования – основной раздел, где доказываются выводы, приводится соответствующая аргументация, разъясняются стадии познавательного процесса, обосновываются данные, на которые опирался автор;

Обсуждение и заключение – фиксирует кратко результаты проведенного исследования: здесь приводятся выводы и рекомендации, основанные на исследовании, определяется их практическое значение.

Основной текст статьи излагается на русском или английском языке. Смешивать в одной статье текст на двух языках не допускается.

Библиографические ссылки оформляются как внутритекстовые. Используется Гарвардский стандарт, в соответствии с которым ссылки размещаются в тексте материала в квадратных скобках с указанием автора и года издания работы. Если приводится цитата, то указывается страница, на которой она размещена, например: [Jhering, R., 1865, p. 321]. Ссылки на несколько источников разделяются точкой с запятой. Работы одного автора, опубликованные в один и тот же год, отмечаются литерами “a” и “b”, например: [Даневский, В. П., 1896b].

Объем статей и переводов не должен превышать 1 авт. л. (40 тыс. печатных знаков, включая пробелы); обзоров и рецензий – 0,5 авт. л.

Поскольку журнал печатается в одну краску, рекомендуется:

- необходимые смысловые выделения делать курсивом или жирным, но не цветом, который потеряется при верстке;
- использовать черно-белые рисунки, графики, таблицы и т. п.

III. Предотвращение конфликта интересов

3.1. Автор несет ответственность за точность цитат, фамилий и имен, цифровых данных, дат, наличие сведений, запрещенных к опубликованию в открытой печати.

3.2. Автор обязан указать авторство не только упомянутых положений, идей, концепций и т. п. со ссылкой на первоисточник, но и авторство данных, статистических сведений, таблиц, рисунков и т. п., используемых в представленной статье.

3.3. Автор несет ответственность за то, что представленное исследование выполнено в соответствии с юридическими и этическими нормами.

3.4. При передаче в Журнал рукописи статьи для опубликования презюмируется передача автором прав на размещение текста статьи в системе РИНЦ и научных электронных библиотек elibrary.ru и cyberleninka.ru, а также на сайте журнала «Правосудие».

IV. Порядок опубликования

4.1. Главный редактор и редакция обеспечивают высокое качество и достоверность публикуемых материалов, соблюдение норм и правил публикационной этики (подробные положения на сайте Журнала), принципов конфиденциальности и тайны личной информации.

4.2. Решение о публикации с учетом соблюдения автором первоначальных требований (соответствие тематике, надлежащее оформление, отсутствие конфликта интересов и т. д.) принимается главным редактором совместно с членами редакционной коллегии Журнала на основе положительного заключения после прохождения системы «Антиплагиат» и положительной рецензии на статью.

4.3. К рецензированию привлекаются члены редакционной коллегии Журнала, а также профессорско-педагогические работники Университета – учредителя Журнала и внешние сторонние ученые, обладающие достаточными опытом работы и знаниями по заявленному в статье научному направлению (подробные положения на сайте Журнала).

4.4. Издание осуществляет рецензирование всех поступающих в редакцию материалов, соответствующих его тематике, с целью их экспертной оценки. Все рецензенты являются признанными специалистами по тематике рецензируемых материалов и имеют в течение последних 3 лет публикации по тематике рецензируемой статьи. Рецензии хранятся в редакции Журнала в течение 3 лет (Журнал издается с 2019 г.).

4.5. Целями института научного рецензирования поступающих в редакцию статей являются оценка и признание специалистами высокого уровня значимости научных (научно-практических) результатов проведенных авто-

рами исследований, соответствия содержания и уровня раскрытия темы заглавию статьи, новизны и достоверности авторского исследования, соблюдения этических норм, принятых научным сообществом, введение в научный оборот актуальных работ по профильной проблематике.

4.6. Редакция издания направляет авторам представленных материалов копии рецензий или мотивированный отказ, а также обязуется направлять копии рецензий в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации при поступлении в редакцию издания соответствующего запроса.

4.7. Любой автор имеет шанс быть опубликованным независимо от места проживания, национальности, возраста, наличия ученой степени и научных званий.

4.8. После публикации автору предоставляется авторский экземпляр соответствующего номера Журнала (высылается почтой или online).

V. Заключительные положения

5.1. Информационная открытость Журнала обеспечивается посредством размещения на его официальном сайте всей информации: сведений о редакционной коллегии, условий опубликования статей и требований к их оформлению, правил рецензирования статей и правил и принципов публикационной этики.

5.2. Открытый доступ к опубликованным статьям обеспечивается путем размещения на сайте <https://justice.study/> полнотекстовой версии статей, а также размещения метаданных и полных текстов статей на сайте Научной электронной библиотеки elibrary.ru и Научной электронной библиотеки cyberleninka.ru.

5.3. Предоставление автором либо соавторами рукописи в редакцию журнала «Правосудие/Justice» осуществляется на основании лицензионного договора, в соответствии с которым автор либо соавторы предоставляют Университету исключительную лицензию на использование статьи способами, предусмотренными ст. 1229, 1270 Гражданского кодекса Российской Федерации.

5.4. Редакция не взимает платы за опубликование рукописей статей и других материалов. Гонорары авторам не выплачиваются.