

ISSN 2219-6838



**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ
К «РОССИЙСКОМУ
ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»**

**НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ,
ИНФОРМАЦИОННОЕ И ПРАКТИЧЕСКОЕ
ИНТЕРАКТИВНОЕ ИЗДАНИЕ**

Основано в 2010 году

4/2014



electronic.ruzh.org

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор — к. ю. н., доц. **И. В. Федоров**

к. ю. н., доц. **О. Г. Алексеева**; к. ю. н., доц. **Ю. С. Безбородов** (зам. гл. редактора); д. ю. н., проф. **В. С. Бельх**; д. ю. н., проф. **Д. В. Винницкий**; к. ю. н. **О. Г. Геймур**; д. ю. н., проф. **С. Ю. Головина**; к. ю. н., доц. **М. В. Гончаров**; д. ю. н., проф. **Л. Я. Драпкин**; к. ю. н., доц. **Д. В. Жернаков**; д. ю. н., проф. **С. К. Загайнова**; д. ю. н., проф. **С. В. Кодан**; д. ю. н., проф. **И. Я. Козаченко**; к. ю. н., доц. **Ю. В. Козубенко**; к. ю. н. **Я. Койстинен** (Финляндия); д. ю. н., проф. **А. Н. Кокотов**; к. ю. н., проф. **Т. В. Кондрашова**; д. ю. н., проф. **В. В. Круглов**; к. ю. н., доц. **Т. Е. Логинова**; д. ф. н., проф. **И. П. Малинова**; к. ю. н., доц. **С. Д. Милицин**; д. и. н., проф. **В. П. Мотревич**; д. ю. н., проф. **В. В. Невинский**; к. ю. н., доц. **Д. В. Осинцев**; д. ю. н., проф. **В. Ф. Попондопуло**; к. ю. н., доц. **О. Н. Родионова**; к. ю. н., проф. **Р. К. Русинов**; д. ю. н., проф. **П. И. Савицкий**; д. ю. н., проф. **Ю. Н. Старилов**; д. ю. н., проф. **И. А. Тарханов**; д. ю. н., доц. **В. Л. Толстых**; д. ю. н., проф. **А. Трунк** (ФРГ); д. ю. н., проф. **М. Ю. Федорова**; проф. **Хуан Даосю** (Китай); проф. **П. Шокин** (Бельгия)

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief — **I. V. Fedorov** (candidate of law, associate professor)

O. G. Alekseeva (candidate of law, associate professor); **Yu. S. Bezborodov** (candidate of law, associate professor); **V. S. Belyh** (doctor of law, professor); **D. V. Vinnitskiy** (doctor of law, professor); **O. G. Geymur** (candidate of law, associate professor); **S. Yu. Golovina** (doctor of law, professor); **M. V. Goncharov** (candidate of law, associate professor); **L. Ya. Drapkin** (doctor of law, professor); **D. V. Zhernakov** (candidate of law, associate professor); **S. K. Zagaynova** (doctor of law, professor); **S. V. Kodan** (doctor of law, professor); **I. Ya. Kozachenko** (doctor of law, professor); **Yu. V. Kozubenko** (candidate of law, associate professor); **Ja. Koistinen** (candidate of law) (Finland); **A. N. Kokotov** (doctor of law, professor); **T. V. Kondrashova** (candidate of law, professor); **V. V. Kruglov** (doctor of law, professor); **T. E. Loginova** (candidate of law, associate professor); **I. P. Malinova** (doctor of philosophy, professor); **S. D. Militsin** (candidate of law, associate professor); **V. P. Motrevitch** (doctor of history, professor); **V. V. Nevinskiy** (doctor of law, professor); **D. V. Osintsev** (candidate of law, associate professor); **V. F. Popondopulo** (doctor of law, professor); **O. N. Rodionova** (candidate of law, associate professor); **R. K. Rusinov** (candidate of law, professor); **P. I. Savitskiy** (doctor of law, professor); **Yu. N. Starilov** (doctor of law, professor); **I. A. Tarkhanov** (doctor of law, professor); **V. L. Tolstykh** (doctor of law, associate professor); **A. Trunk** (doctor of law, professor) (Germany); **M. Yu. Fedorova** (doctor of law, professor); **Huang Daoxiu** (professor) (China); **P. Schoukens** (professor) (Belgium)

Редакционная коллегия определяет текущую редакционную политику журнала, рассматривает и утверждает содержание очередных номеров, контролирует деятельность журнала

Адрес редакции: 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23, оф. 207
Корреспонденцию, материалы и статьи направляйте по адресу:
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, УрГЮУ,
редакция «Российского юридического журнала».
Тел./факс (343) 375-54-20. electronic.ruzh.org.
E-mail: ruzh@usla.ru, ruzh93@hotmail.com.
Свидетельство о регистрации Эл № ФС 77-41478 от 28 июля 2010 г.

Точки зрения авторов статей, иных материалов не обязательно совпадают с точкой зрения редакции. Перепечатка статей и иных материалов, опубликованных в «Электронном приложении к „Российскому юридическому журналу“», допускается только с разрешения редакции

СОДЕРЖАНИЕ

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

- Васильев С. В. (Екатеринбург)* Иммиграционная политика США
в двухсторонних отношениях с Мексикой
в начале XXI в. 5

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- Безбородов Ю. С. (Екатеринбург)* Истоки международного права.
Часть III. Средневековье 14

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

- Захарова Е. К. (Екатеринбург)* Гражданство Европейского союза
в праве Европейского союза 19

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Юмадилова Г. Б. (Екатеринбург)* Правовая охрана
хореографического произведения как объекта авторского права в России 27

МУЗЕЙ ИСТОРИИ СЮИ – УРГЮА – УРГЮУ

- Зипунникова Н. Н., Коптяев Н. О., Краснов Г. С.,
Перфильева Т. Д. (Екатеринбург)* Во славу Alma Mater
(продолжая летопись СЮИ – УрГЮА) 33

ХРОНИКА

- Актуальные проблемы правового регулирования конкурса
на замещение должности государственной гражданской службы
Российской Федерации и пути их решения: выступления участников
«круглого стола» 51

CONTENTS

COMPARATIVE JURISPRUDENCE

- Vasilyev S. V. (Yekaterinburg)* USA immigration policy in US-Mexico
bilateral relations at the beginning of the 21st century 5

INTERNATIONAL LAW

- Bezborodov Yu. S. (Yekaterinburg)* The rise of international law.
Part III. The Middle Ages 14

EUROPEAN LAW

- Zakharova E. K. (Yekaterinburg)* The European Union citizenship
in the European Union law 19

CIVIL LAW AND PROCEDURE

- Yumadilova G. B. (Yekaterinburg)* Legal security of choreographic art
as a subject matter of copyright 27

MUSEUM OF SLI – USLA – USLU HISTORY

- Zipunnikova N. N., Koptyaev N. O., Krasnov G. S.,
Perflyeva T. D. (Yekaterinburg)* To the glory of Alma Mater
(continuing the chronicle of the SLI – USLA) 33

CHRONICLE

- Current issues of legal regulation of a competition to fill a vacancy
of civil agent in Russian Federation and ways forward:
reports of the round table 51

С. В. Васильев*

ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА США В ДВУХСТОРОННИХ ОТНОШЕНИЯХ С МЕКСИКОЙ В НАЧАЛЕ XXI В.

Статья посвящена одному из важных аспектов национальной безопасности США — обеспечению контроля за потоком иммигрантов на внешних границах страны. Наиболее острую и конфликтную форму проблема нелегальной иммиграции приобрела на границе США и Мексики. Автор полагает, что существующее иммиграционное законодательство не позволяет обеспечить надлежащий уровень национальной безопасности США. Решение этой проблемы возможно лишь в случае достижения консенсуса представителями разных точек зрения на национальную миграционную политику и проведения всеобъемлющей иммиграционной реформы.

Ключевые слова: вопросы национальной безопасности США, иммиграционное право, иммиграционная политика США, легальные иммигранты, сезонные рабочие, мексиканские нелегальные иммигранты, всеобъемлющая иммиграционная реформа в США

The article deals with a key issue of US National Security that is protection and control of the US State Borders. Meanwhile, the US-Mexico Border has become one of the areas of deep and serious concern of the US authorities for previous centuries. Thus, the author suggests that the current USA Immigration System does not guarantee the appropriate level of national security. Also the researcher believes that only national consensus and an efficient Comprehensive Immigration Reform will help to solve a tangle of the modern American society.

Key words: US national security issues; immigration law, USA immigration policy, legal immigrants, guest worker, mexican illegal immigrants, US comprehensive immigration reform

Приступая к характеристике миграционной политики США в начале XXI в., необходимо коснуться основных понятий и особенностей иммиграционного права США, которое представляет собой «совокупность норм, регулирующих условия и процедуры приобретения, сохранения и лишения статуса постоянного жителя (иммигранта) и гражданина США, а также условия и процедуры въезда и временного пребывания иностранцев в США»¹. Иммиграционное право США — это сложный, детально разработанный правовой институт материально-процессуального характера.

Как государство США изначально формировались за счет притока поселенцев-иммигрантов, а система государственного регулирования иммиграции выстраивалась и развивалась в течение нескольких периодов. Назовем их: период освоения новых земель в американских колониях (до конца XVIII в.); период зарождения государственной иммиграционной политики и законодательства США (до 30-х гг. XIX в.); период первых проявлений антииммиграционной политики (до 70-х гг. XIX в.); период системной разработки государственного иммиграционного законодательства (до 20-х гг. XX в.); период перехода к системе национальных квот и ужесточения иммиграционной политики США (до 50-х гг. XX в.); период развития системы предоставления преференций при допуске иммигрантов в страну (до 70-х гг. XX в.); период усиления борьбы с не-

* Васильев Сергей Владимирович — старший преподаватель кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета им. первого Президента России Б. Н. Ельцина (Екатеринбург). E-mail: sergvass2009@yandex.ru.

¹ Шумилов В. М. Правовая система США. М., 2013. С. 117–123.

легальной иммиграцией (до 90-х гг. XX в.); период реформирования иммиграционной политики, связанной с легальной «регулярной» иммиграцией рабочих¹.

На протяжении всей истории США три ветви государственной власти страны — законодательная, исполнительная и судебная — принимали активное участие в создании, кодификации и реформировании иммиграционного законодательства, а также в регулировании иммиграционных процессов. Так, Конгресс США определяет направления государственной иммиграционной политики в целом, президент руководит деятельностью правительственных органов, управляющих иммиграционным процессом, а судебные органы осуществляют контроль за исполнением норм иммиграционного законодательства и при необходимости формулируют прецедентные нормы иммиграционного права США.

Решением вопросов иммиграции занимаются Госдепартамент США, Министерство юстиции и входящие в его состав Служба иммиграции и натурализации и Исполнительное управление по надзору за иммиграцией, ФБР, Министерство труда и Министерство здравоохранения и социальных служб. Особыми функциями наделен Национальный визовый центр США, которым управляет частная компания в рамках договора, подписанного с Госдепартаментом США.

В соответствии с положениями иммиграционного законодательства США любое физическое лицо, не являющееся гражданином США, считается иностранным гражданином. В зависимости от правового статуса иностранные граждане подразделяются на три категории:

- 1) лица, которым разрешено *временное* пребывание в США (не иммигранты);
- 2) *постоянные* жители США (легальные иммигранты)²;
- 3) *нелегальные* иммигранты³.

К категории нелегальных иммигрантов относятся:

лица, которые оказались на территории США без прохождения пограничного контроля;

лица, которые на законных основаниях пересекли государственную границу США, но не выехали за пределы США по истечении периода действия въездной визы;

лица, осуществляющие трудовую деятельность на территории США без наличия разрешения на ведение трудовой деятельности, предоставленного Министерством труда США⁴.

Среди наиболее существенных причин незаконной иммиграции мексиканцев в США можно назвать следующие: колоссальная разница в экономическом развитии США

¹ Шумилов В. М. Указ. соч. С. 120.

² Там же. В США количество легальных иммигрантов составляет около 10 млн человек. Они пользуются всеми гражданскими правами, обладают правом в любое время въезжать (выезжать) в (из) США, проживать на территории любого штата; имеют постоянное разрешение на работу и получение доходов. Однако они ограничены в избирательном праве и в праве занимать государственные должности в США. Как и граждане США, они в большинстве случаев обязаны платить налоги с доходов, получаемых вне территории США. В отличие от граждан США легальные иммигранты должны находиться на территории Соединенных Штатов не менее 180 дней в году за исключением особых случаев. Основным документом, подтверждающим иммиграционный статус постоянного жителя США, является карточка регистрации иммиграционного учета иностранного гражданина (Alien Registration Receipt Card), именуемая в разговорной речи «грин-карта» (Green Card). В соответствии с Законом об иммиграции 1990 г. власти США проводят ежегодные лотереи для иммигрантов, желающих получить статус постоянного жителя. С помощью данного способа регулирования иммиграции США стремятся обеспечить «этническое разнообразие» (ethnic diversity) населения страны. Ежегодная квота въезда иммигрантов для этой категории иностранных граждан составляет 55 тыс. человек.

³ Шумилов В. М. Указ. соч. С. 122. В настоящее время в США нелегально проживают около 5 млн человек, из которых более 2 млн — легально въехавшие иностранцы, у которых истек срок действия визы. Ежегодно из США депортируются более 100 тыс. иностранных граждан.

⁴ Jasso G., Massly D., Rosenzweig M. From Illegal to Legal: Estimating Previous Illegal Experience Among New Legal Immigrants of the United States // International Migration Review. 2008. Vol. 42. № 4. P. 804.

и Мексики; географическая близость двух стран (непосредственное соседство и общая граница протяженностью более 3 тыс. км); потребность экономики США в дешевой низкоквалифицированной рабочей силе; активная деятельность широко разветвленных социальных сетей в самом мексиканском обществе, которые специализируются на нелегальном перемещении мексиканцев через общую границу с США.

Эксплуатация нелегальной рабочей силы в США началась в XX в. — в годы стремительного экономического развития страны и вызванной этим острой нехватки рабочих рук как в промышленности, так и в сельском хозяйстве. Именно на этот период приходится первая волна мексиканской иммиграции в США.

В годы Первой мировой войны Г. Гувер, отвечавший в администрации президента США В. Вильсона за продовольственные вопросы, убедил руководство страны в необходимости задействовать мексиканских рабочих в военном производстве и аграрном секторе¹. Рост численности нелегальных трудовых иммигрантов из Мексики увеличился также в результате проведения программы Врасего, в рамках которой страны договорились о найме мексиканских сезонных рабочих на фермы юго-западных штатов США. За время действия данной программы (1942–1964 гг.) в США въехало около 4,8 млн легальных и свыше 5 млн нелегальных мексиканских рабочих². Решение Конгресса США об аннулировании контрактной системы должно было уменьшить количество нелегальных мексиканских трудовых иммигрантов, которые были заняты на работах в сельском хозяйстве, на шахтах, в строительстве, пищевой промышленности, розничной и мелкой торговле и сфере услуг. Однако этого не произошло в силу того, что в течение долгих лет американские работодатели привыкли к использованию дешевого труда сезонных рабочих, который позволял им значительно экономить на выплате налогов и отчислениях в социальные фонды. Представители деловых кругов отмечали, что использование труда нелегальных иммигрантов было выгодно, так как они работали усерднее, их было легче контролировать, они не выдвигали требований об улучшении условий труда. Они были готовы выполнять более тяжелую и не требующую высокой квалификации работу, для которой в то время на рынке труда США не хватало рабочих рук. Однако пребывание в стране мексиканских нелегальных иммигрантов отрицательно сказывалось на жизни американского общества в силу того, что они не платили налоги, пользовались медицинскими услугами, программами по социальному обеспечению, обучали детей в школах. Также их пребывание в США повлекло рост уровня безработицы на региональных рынках труда, что создавало конкуренцию для иммигрантов из иных стран Латинской Америки, легально проживающих в США, а также для афроамериканцев.

В связи с возникновением множества социальных проблем и обострением противоречий, вызванных пребыванием в стране нелегальных мексиканских иммигрантов, перед властями США встала задача немедленно реформировать национальное законодательство в сфере иммиграционной политики. Первые серьезные попытки по созданию действенной иммиграционной политики были предприняты администрацией президента США Дж. Картера. Однако меры, направленные на сокращение нелегальной иммиграции из Мексики, оказались малоэффективными, а постоянно растущее количество «нелегалов» привело к тому, что они стали составлять значительную часть американского общества. По результатам переписи 2000 г., в стране находилось около 9 млн нелегальных иммигрантов, из которых 3,8 млн человек прибыли из Мексики. В 2000 г. на границе было задержано около 1,7 млн человек, бóльшую часть задержанных составляли выходцы из Мексики³.

¹ Sanchez G. Face the Nation: Race, Immigration, and the Rise of Nativism in Late Twentieth Century America // International Migration Review. 1997. Vol. 31. № 4. P. 1012.

² Американский ежегодник 2012 / отв. ред. В. В. Согрин. М., 2012. С. 72; De Genova N. The Legal Production of Mexican / Migrant «Illegality» // Latino Studies. 2004. № 2. P. 165.

³ The Economist. 2011. November 19–25. P. 9.

Проблема нелегальной иммиграции в США актуальна и в XXI в. Трагические события 11 сентября 2001 г. свидетельствовали о том, что американское общество осуществляло контроль за своими границами недостаточно эффективно, а незаконно проникающие в страну иммигранты стали представлять угрозу национальной безопасности страны. В рамках государственной политики по борьбе с терроризмом, провозглашенной президентом Дж. У. Бушем, иммиграционная реформа признана задачей государственной важности. Администрацией в срочном порядке был предпринят комплекс кардинальных мер. В частности, была проведена серьезная реформа Службы иммиграции и натурализации, в результате сформировались три департамента, ставшие составными элементами Министерства внутренней безопасности (US Department of Homeland Security): Департамент таможи и пограничного контроля (Bureau of Custom and Border Protection), Департамент иммиграции и таможенных расследований (Bureau of Immigration and Customs Enforcement), Департамент по вопросам гражданства и иммиграционных услуг (Bureau of Citizenship and Immigration Service).

В начале 2004 г. в Конгрессе США на рассмотрении находился проект по реформированию иммиграционной системы, внесенный президентом США. В рамках данной реформы предусматривалось укрепление государственной границы¹; усиление контроля за исполнением иммиграционных законов; создание специальной программы о сезонных работниках, нацеленной на удовлетворение потребностей США в низкоквалифицированной рабочей силе. Эта программа² вызвала разногласия в Конгрессе США: одни считали, что проведение реформы иммиграционного законодательства крайне необходимо для обеспечения национальной безопасности, тогда как другие не соглашались с предлагаемыми администрацией Дж. У. Буша ужесточением контроля и ограничениями для сезонных рабочих.

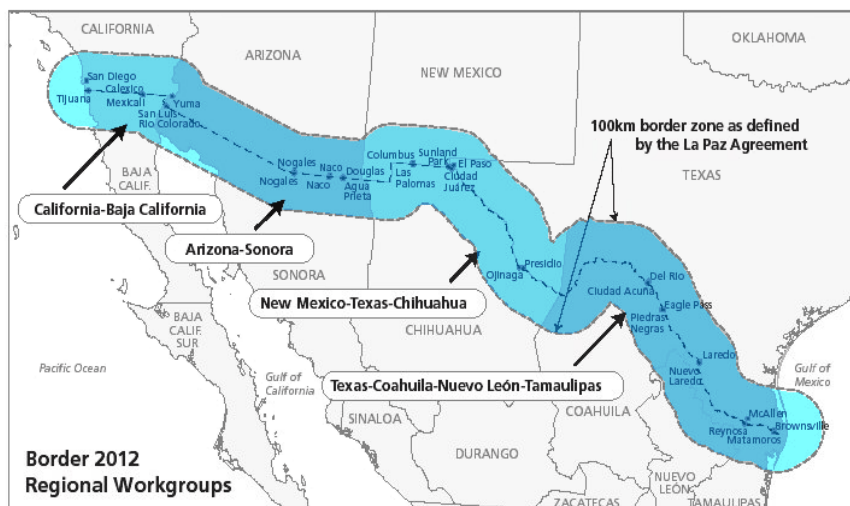


Рис. 1. «Граница 2012»

¹ Чертина Э. С. Старая проблема в новом столетии: мексиканская нелегальная иммиграция в США // Американский ежегодник 2012. С. 71–88.

² Согласно подписанному с Мексикой двухстороннему соглашению La Paz Agreement Конгресс США утвердил программу «Граница 2012» (Border 2012) (см. рис. 1). В июне 2006 г. в рамках данной программы было принято решение о размещении в штате Техас вдоль границы США и Мексики по реке Рио-Грандель-Норте системы видеонаблюдения. Получаемая видеoinформация передавалась по сети Интернет в Службу пограничного контроля США. В 2007 г. виртуальные системы наблюдения были установлены на участке протяженностью в 28 миль в пустыне штата Аризона на границе с Мексикой. Правительство США планировало выделить на осуществление этой программы до 6,7 млрд долл. В 2007 г. эти расходы составили 10,4 млрд долл. На границе со стороны США численность пограничников достигла 15 тыс. человек, а военнослужащих из состава Национальной гвардии США – 6 тыс.

В конце 2005 г. Палата представителей Конгресса США приняла Закон «О защите границы, антитерроризме и контроле за нелегальной иммиграцией», в соответствии с которым незаконное проникновение на территорию США и пребывание на ней квалифицировались как уголовное преступление. Ранее такое деяние рассматривалось как административное правонарушение. Основными мероприятиями по борьбе с нелегальной иммиграцией стали запретительные и административные меры: были расширены полномочия пограничной службы, началось создание иммиграционных тюрем и строительство заградительных сооружений на участке совместной границы штата Аризона и Мексики протяженностью 300 км, активизировалась деятельность по противодействию преступным группировкам, вовлеченным в изготовление и сбыт фальшивых миграционных документов.

Правоохранительные органы США проводили массовые облавы на нелегальных иммигрантов и их депортацию. В спецоперациях использовались вертолеты и беспилотные летательные аппараты. Также предпринимались меры по усилению границы в штате Техас, где гористая местность позволяла нелегально переправлять «живой товар» и большие партии наркотиков. После декабря 2005 г. лица, задержанные и арестованные при нелегальном пересечении границы, уже не депортировались на родину, а направлялись в тюрьмы для нелегальных мигрантов. В октябре 2006 г. Дж. У. Буш подписал закон о возведении двойной металлической стены на границе США – Мексика (см. рис. 2) протяженностью 1100 км и высотой 6 м¹.



Рис. 2. Участок границы США – Мексика²

Однако меры, предпринимаемые правительством США, не привели к улучшению обстановки на границе с Мексикой. Поток нелегальных иммигрантов продолжал стремительно увеличиваться. К 2007 г. их количество достигло 12 млн человек, из которых 57 % прибыли из Мексики, 11 % – из стран Центральной Америки, 9 % – из стран Восточной Азии, 8 % – из Южной Америки, 4 % – из других стран³.

В начале 2007 г. в Конгрессе США рассматривался еще один вариант реформы иммиграционной системы. Согласно закону, предложенному администрацией Дж. У. Буша,

¹ Чертина З. С. Указ. соч. С. 76.

² USA – Mexico Border Patrol Patrolling the Río Grande // URL: <http://www.google.ru/search?q=us-mexico+border&newwindow>.

³ Чертина З. С. Указ. соч. С. 77.

планировалось провести амнистию для лиц, которые нелегально въехали на территорию страны до 1 января 2007 г. Эти лица обязывались выплатить по 5 тыс. долл. США, после чего им предоставлялось бессрочное разрешение на работу в стране; по истечении 8–13 лет они могли претендовать на получение вида на жительство в США. Срок для оформления документов для данных нелегальных иммигрантов составлял 18 месяцев. По его окончании предлагалось установить ежегодное ограничение количества иммигрантов и ввести квоту в размере 400 тыс. человек в год. В ходе дискуссии размер квоты был уменьшен до 200 тыс. человек в год. По мнению Дж. У. Буша, такие действия должны были предотвратить незаконное проникновение иностранных граждан в США и в то же время максимально упростить процедуру получения гражданства США для 12 млн нелегальных иммигрантов¹.

Однако этот закон не был принят, поскольку всеобъемлющая реформа иммиграционной политики, предложенная администрацией Дж. У. Буша, не нашла поддержки в американском обществе². Против проведения амнистии нелегальных иммигрантов выдвигались следующие аргументы: массовая амнистия могла отрицательно сказаться на экономике страны и на заработной плате граждан США; большинство граждан США выступили категорически против предоставления гражданства США лицам, которые прибыли в страну, нарушив иммиграционное законодательство, в то время как другие лица, находясь в своих странах, ожидали приглашения на въезд в США на легальных основаниях; около 60 % граждан США высказались за введение более эффективных методов борьбы с нелегальными иммигрантами и за ужесточение пограничного контроля, депортацию «нелегалов», а также за судебное преследование работодателей, нанимающих нелегальных иммигрантов³. Отсутствие значимых результатов федеральной иммиграционной политики привело к активному и жесткому обсуждению этой социальной проблемы по всей стране. В результате в 41 штате были разработаны и приняты законодательные акты, направленные на обеспечение защиты граждан США от преступлений, совершаемых нелегальными иммигрантами⁴.

С нашей точки зрения, в качестве оценки иммиграционной политики Дж. У. Буша можно привести показательное заявление сенатора от штата Иллинойс Барака Обамы, который в 2007 г. сказал, что «политики в Вашингтоне долгое время дискутировали проблему иммиграции, а не решали ее. Наша иммиграционная система должна отойти от политики и предложить такое решение, которое бы защитило границу, усилило законность в обществе и вновь подтвердило наше наследие как нации иммигрантов». В свою очередь Б. Обама изложил свое видение этой социальной проблемы и предложил:

обеспечить безопасность пограничной зоны, т. е. защитить целостность границы, увеличить количество персонала, развить инфраструктуру и использовать передовые технологии охраны границы;

повысить эффективность работы иммиграционных органов;

увеличить численность легальных иммигрантов с помощью воссоединения семей и обеспечения их работой;

ввести строгие меры наказания для работодателей, принимающих на работу и укрывающих нелегальных иммигрантов;

обеспечить условия для «выхода из тени» тех нелегальных иммигрантов, которые выплачивают налоги, изучают английский язык, и оказать им помощь в постановке на миграционный учет и получении гражданства США;

¹ Bringing Order to the Border // The Economist. 2007. April 14–20. P. 48.

² The Moment President Bush Finds Few Allies for Immigration Reform // Time. 2007. Vol. 169. № 17. P. 11.

³ Americans Oppose Amnesty // URL: <http://numberusa.com/content/learn/issues/publication>.

⁴ Roche W. Number of State – Level Immigration Laws Is Growing – Some Experts Say Washington Inaction Has Led to the Rise of the Localized Legislation // New York Times. 2007. August 6; URL: <http://query.nytimes.com/20070806/articles/1/byRoche+W>.

устранить причины, побуждающие к нелегальной иммиграции, а для этого помочь экономическому развитию Мексики и созданию рабочих мест на ее территории.

Б. Обама после вступления в должность президента США в 2009 г. назвал иммиграционную политику одним из приоритетных направлений деятельности своей администрации. Ряд положений, предложенных администрацией предшественника, были переработаны и оформлены в виде законопроекта «О всеобъемлющей иммиграционной реформе», который базировался на анализе общественного мнения, обсуждении этой проблемы с представителями различных ветвей власти США в ходе международных встреч и во время официальных визитов Б. Обамы¹. На должность секретаря Национальной безопасности США была назначена Жанет Наполитано, которая проводила многочисленные встречи с законодателями с целью обсуждения комплекса мер и поиска решения иммиграционных вопросов, таких как: определение статуса 12 млн нелегальных иммигрантов, находящихся на территории США; проведение иммиграционной амнистии; снижение нелегальной иммиграции; обеспечение страны низкоквалифицированной рабочей силой с помощью введения так называемых красных карт, предусмотренных для сезонных рабочих². В результате в декабре 2009 г. президент Б. Обама внес на рассмотрение Конгресса США упомянутый законопроект объемом 700 страниц. Данный проект вызвал активную дискуссию в американском обществе. Представители республиканской партии считали, что его принятие приведет к социальному взрыву, поскольку он позволял предоставлять рабочие места иностранным гражданам в то время, когда в условиях экономического кризиса миллионы граждан США искали работу³. Большинство представителей демократической партии поддерживали данный законопроект и надеялись на то, что он будет рассмотрен в Конгрессе США уже в 2010 г. Но Конгресс США не приступил к его рассмотрению.

В наши дни проблема нелегальной иммиграции внесла раскол в американское общество: сторонники всеобъемлющей иммиграционной реформы выступают за проведение иммиграционной амнистии, выполнение Программы приглашенных рабочих. Противники реформы высказываются за жесткую иммиграционную политику в отношении нелегальных иммигрантов и ратуют за их депортацию, а также требуют применения строгих экономических санкций в отношении работодателей «нелегалов».

Еще одним камнем преткновения стал вопрос о судьбе 12 млн нелегальных иммигрантов, находящихся в течение длительного периода на территории США⁴. Сторонники иммиграционной амнистии считают, что в результате ее проведения удастся сэкономить значительные финансовые средства федерального бюджета и бюджетов штатов, которые не будут истрачены на меры по депортации, не дающие эффективных резуль-

¹ The United States and the 2009 Summit of the Americas: Securing Our Citizens' Future // URL: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/The-United-States-and-the-2009-Summit-of-the-Americas-Securing-Our-Citizens-Future; Joint Press Conference with President Barack Obama and President Felipe Calderón of Mexico. Los Pinos. Mexico City, 2009. April 16 // URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-press-conference-with-president-barack-obama-and-president-felipe-calderon-me>; Press Conference by President Obama, President Calderón of Mexico, and Prime Minister Harper of Canada. Cabañas Cultural Center. Guadalajara, 2013. August 10 // URL: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Conference-by-President-Obama-President-Calderon-of-Mexico-and-Prime-Minister-Harper-of-Canada.

² Данный документ позволяет иностранному гражданину прибывать в США и легально находиться на территории страны в соответствии с трудовым соглашением о выполнении сезонных работ, которое заключается с работодателем из США. Подробнее см.: URL: http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/About%20Us/Electronic%20Reading%20Room/Custom%20Service%20Reference%20Guide/Employment_Authorization.pdf.

³ Obama Plans to Give 12 mln Illegal Immigrants US Passport // URL: <http://www.news.rotan-van.com.2009/04/10obama.plans>.

⁴ Чертина З. С. Указ. соч. С. 76.

татов¹. В свою очередь противники амнистии полагают, что она приведет к увеличению бюджетных расходов и не позволит решить проблему иммигрантов в США. Выход из сложившейся ситуации возможен только при условии снижения бюджетных расходов на нелегальных иммигрантов, увеличения взимаемых с них налогов и обеспечения строгого, неуклонного и бескомпромиссного исполнения положений иммиграционного законодательства с целью сокращения количества нелегальных иммигрантов.

Сейчас можно утверждать, что иммиграционные власти США предпринимают активные меры по уменьшению количества нелегальных иммигрантов из Мексики.

В атмосфере разочарования американской общественности, вызванного неспособностью администраций нескольких президентов США решить проблему нелегальной иммиграции, ряд штатов (Алабама, Аризона, Джорджия) самостоятельно приняли антииммиграционные законы. Однако Б. Обама эту законотворческую деятельность осудил, заявив: «Мы не можем иметь 50 разных законов по всей стране»². Также против принятия таких законов высказалась церковь, с резкой критикой выступили американские и мексиканские иммиграционные и ряд других сообществ (Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles, Coalition for Comprehensive Immigration Reform, National Immigration Forum, Center for Community Change, Casa of Maryland; México Movement, Mexicans Without Borders)³. В результате принятые законы были признаны антиконституционными.

Подводя итоги иммиграционной политики двух президентских администраций США, можно утверждать, что они не преуспели в реформировании иммиграционной системы страны. С нашей точки зрения, этот вывод подтверждают следующие факты:

1) действующее иммиграционное законодательство США не эффективно и не дает возможности ограничить поток нелегальных иммигрантов, что в свою очередь не позволяет обеспечить надлежащий уровень национальной безопасности страны;

2) Конгресс США так и не приступил к рассмотрению двух законопроектов о проведении кардинальной реформы иммиграционного законодательства страны.

В настоящее время американское общество переживает сложный период серьезных разногласий по поводу вопроса *самоидентификации, основополагающего в формировании американской нации* – нации иммигрантов. Об этом в январе 2013 г. заявил в выступлении в Лас-Вегасе (штат Невада) Б. Обама: «Не имеет значения то, кем Вы являетесь: коренной ли Вы американец или Ваши предки были в числе первых переселенцев в Америку. Мы всегда определяли себя как нацию иммигрантов! В этом наша плоть! Подумайте об этом!»⁴

Библиография

URL: <http://www.chirla.org>.

URL: <http://www.cirnow.org>.

URL: <http://www.nclr.org>.

Americans Oppose Amnesty // URL: <http://numberusa.com/content/learn/issues/publication>.

Black K. D., Black St. T., Pace R. H. Is the IRS the Solution To Illegal Immigration? // URL: <http://www.wmitchell.edu/lawreview/volume35/documents/black.pdf>.

Bringing Order to the Border // *The Economist*. 2007. April 14–20.

¹ Hoy S. Harsh Enforcement May Not Drive Unauthorized Immigrants Out. 2011. December 8 // URL: <http://www.evri.com./media/article>; *Black K. D., Black St. T., Pace R. H.* Is the IRS the Solution To Illegal Immigration? // URL: <http://www.wmitchell.edu/lawreview/volume35/documents/black.pdf>.

² Цит. по: *Stuart E.* Obama Blasts Georgia Bill Enforcing Immigration Laws; Arizona Reform Movement Losing Momentum. 2011. April 27 // URL: <http://www.evri.com/media/article>.

³ URL: <http://www.chirla.org>; URL: <http://www.cirnow.org>; URL: <http://www.nclr.org>.

⁴ Remarks by the President on Comprehensive Immigration Reform. Del Sol High School. Las Vegas, 2013. January 29 // URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/29/remarks-president-comprehensive-immigration-reform>.

De Genova N. The Legal Production of Mexican / Migrant «Illegality» // *Latino Studies*. 2004. № 2.

Employment Authorization Document // URL: http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/About%20Us/Electronic%20Reading%20Room/Custom%20Service%20Reference%20Guide/Employment_Authorization.pdf.

Hoy S. Harsh Enforcement May Not Drive Unauthorized Immigrants Out. 2011. December 8 // URL: <http://www.evri.com./media/article>.

Jasso G., Massly D., Rosenzweig M. From Illegal to Legal: Estimating Previous Illegal Experience Among New Legal Immigrants of the United States // *International Migration Review*. 2008. Vol. 42. № 4.

Joint Press Conference with President Barack Obama and President Felipe Calderón of Mexico. Los Pinos. Mexico City, 2009. April 16 // URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-press-conference-with-president-barack-obama-and-president-felipe-calderon-me>.

Obama Plans to Give 12 mln Illegal Immigrants US Passport // URL: <http://www.news.rotan-van.com.2009/04/10obama.plans>.

Press Conference by President Obama, President Calderón of Mexico, and Prime Minister Harper of Canada. Cabañas Cultural Center. Guadalajara, 2013. August 10 // URL: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Conference-by-President-Obama-President-Calderon-of-Mexico-and-Prime-Minister-Harper-of-Canada.

Remarks by the President on Comprehensive Immigration Reform. Del Sol High School. Las Vegas, 2013. January 29 // URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/29/remarks-president-comprehensive-immigration-reform>.

Roche W. Number of State – Level Immigration Laws Is Growing – Some Experts Say Washington Inaction Has Led to the Rise of the Localized Legislation // *New York Times*. 2007. August 6; URL: <http://query.nytimes.com/20070806/articles/1/byRoche+W>.

Sanchez G. Face the Nation: Race, Immigration, and the Rise of Nativism in Late Twentieth Century America // *International Migration Review*. 1997. Vol. 31. № 4.

Stuart E. Obama Blasts Georgia Bill Enforcing Immigration Laws; Arizona Reform Movement Losing Momentum. 2011. April 27 // URL: <http://www.evri.com./media/article>.

The Economist. 2011. November 19–25.

The Moment President Bush Finds Few Allies for Immigration Reform // *Time*. 2007. Vol. 169. № 17.

The United States and the 2009 Summit of the Americas: Securing Our Citizens' Future // URL: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/The-United-States-and-the-2009-Summit-of-the-Americas-Securing-Our-Citizens-Future.

USA – Mexico Border Patrol Patrolling the Río Grande // URL: <http://www.google.ru/search?q=us-mexico+border&newwindow>.

Американский ежегодник 2012 / отв. ред. В. В. Согрин. М., 2012.

Чертина З. С. Старая проблема в новом столетии: мексиканская нелегальная иммиграция в США // *Американский ежегодник 2012 / отв. ред. В. В. Согрин. М., 2012.*

Шумилов В. М. Правовая система США. М., 2013.

Ю. С. Безбородов*

ИСТОКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА. ЧАСТЬ III. СРЕДНЕВЕКОВЬЕ

В свете эволюции международного права исследуются истоки его теории – философские концепции правоведов Средневековья. Кратко представлены доктрины наиболее выдающихся юристов-международников Средневековья: Витория, Бодена, Джентили, Суареза и Гроция.

Ключевые слова: история, международное право, эволюция, истоки

The rise of theory of international law and philosophical concepts of jurists of the Middle Ages are studied. There is a review of general ideas provided by the most outstanding Middle Ages lawyers: Vitoria, Bodin, Gentili, Suarez and Grotius.

Key words: history, international law, evolution, rise

Работа является логическим и хронологическим продолжением статей «Истоки международного права. От *jus naturale* к *jus gentium*» и «Истоки международного права. Часть II. Раннее Средневековье»¹.

В отечественной правовой доктрине существует немного монографий, посвященных истории международного права. Это труды Ю. А. Баскина и Д. И. Фельдмана «История международного права» (М., 1990) и О. В. Буткевич «У истоков международного права» (М., 2008). Данные работы отличаются по содержанию и методу исследования. Монография Ю. А. Баскина и Д. И. Фельдмана написана строго хронологически и охватывает четыре «периода» эволюции международного права: возникновение (с Древнего мира), становление, зрелость и период, названный «Международное право мира». Работа О. В. Буткевич построена на иных принципах, скорее аналитических, нежели исторических, основанных на периодизации. В монографии дано теоретическое обоснование исторического развития международного права, описаны генезис и становление международно-правовых взглядов в древности. Судя по времени создания первой монографии, авторы не имели возможности пользоваться большим количеством иностранных работ и документов, содержащихся в библиотеках ведущих европейских вузов².

В настоящей работе мы хотели бы продолжить и усилить линию, начатую Ю. А. Баскиным и Д. И. Фельдманом.

Современное международное право обязано своим появлением испанским философам, трудившимся во времена, когда Испания была сильнейшим государством Европы и мира³. Наиболее значимый вклад в становление международного права внес Франциско Витория (ок. 1480–1546) – профессор теологии Университета Саламанки. Его лекции, в которых ученый впервые попытался отделить право от философии и теоло-

* Безбородов Юрий Сергеевич – доцент кафедры международного и европейского права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург). E-mail: Yury.bezborodov@gmail.com.

¹ Подробнее см.: Безбородов Ю. С. Истоки международного права. От *jus naturale* к *jus gentium* // Междунар. публичное и частное право. 2011. № 1; Его же. Истоки международного права. Часть II. Раннее Средневековье // Электрон. прил. к «Рос. юрид. журн.». 2012. № 3.

² Безбородов Ю. С. Истоки международного права. От *jus naturale* к *jus gentium*. С. 22.

³ С этим соглашается А. А. Мережка в работе «Эволюция международно-правовой психики с точки зрения психологической теории права» (Казанский журн. междунар. права. 2012. № 5. С. 182).

гии и создать правила поведения, регулирующие отношения между народами, были сохранены его студентами и опубликованы после его смерти¹.

Прогрессивные взгляды Ф. Витория шли вразрез с официальной политикой Испанского Королевства. Например, он особое внимание уделял правам коренного населения Америки, осуждая ее насильственное занятие, а также яростно выступал против варварства испанцев на американском континенте. Он считал, что коренное население открытого Колумбом Нового Света обладало своими правами и интересами и что миссионерская деятельность велась только для разжигания войны. Кроме того, Витория не одобрял имперские и папские «замашки» на мировое господство и поддерживал идею о суверенитете индейцев.

Витория преуспел преимущественно как новатор, но правовых норм, кроме кристаллизации основных теологических и философских принципов², не сформулировал. Однако его идеи задали правильное направление развитию международного права, и он наряду с Франциско Суарезом признан пионером этой науки³.

К концу XVI в. была предпринята очередная попытка создать теорию о том, что *jus gentium* и естественное право выступают как международное право, в котором так нуждаются государства Европы. Ее инициатор – человек, сформулировавший доктрину государственного суверенитета. Речь идет о Жане Бодене (1530–1596), французском философе, юристе, члене парламента Парижа и профессоре права. Боден работал в условиях недостатка взаимодействия между политической действительностью и юридической мыслью, что было связано с продолжением «подтачивания» суверенитета Римской империи.

В отличие от Витория, который заложил юридические основы регулирования отношений между государствами, пытаясь отделить международное право от теологии и философии, в отличие от Суареза и Джентили, которые продолжили эту традицию, чтобы выстроить правовую систему в отношениях между отдельными государствами, Жан Боден сконцентрировался больше на самом государстве, а не на правовой системе, частью которой выступает государство. В работе «Шесть книг о государстве»⁴ он определял суверенитет как абсолютную и бесконечную власть, доминирующую в государстве. Такое понимание суверенитета свидетельствовало о необходимости создания основы для взаимодействия государств. Если в основе каждого государства – суверенитет и если нет ничего выше, чем власть правителя, за исключением одного Бога, то государства сталкиваются с проблемой установления правил, на которых должно базироваться их взаимодействие.

Боден отошел от традиционного разделения права на *jus naturale*, *jus gentium* и *jus civile*, считая их неспособными урегулировать публично-правовые отношения между независимыми государствами. Он настаивал на том, что римско-правовым эквивалентом межгосударственного права было *jus fetiale*.

Таким образом, Боден отказался от понятия *jus gentium*, вероятно, потому, что в его содержании не отражено достаточного количества норм естественного права, чтобы эффективно регулировать отношения между государствами. *Jus gentium* для него было связано с процессом интеграции отдельных положений гражданского права в единую систему права. Однако Боден полагал, что этот кодифицированный свод по существу не имел силы для регулирования межгосударственных отношений. По замыслу Бодена, необходимо было утвердить принципы *jus gentium* через нормы позитивного права, что и выступало основной функцией *jus fetiale*.

¹ Подробнее см.: Vitoria: Political Writings / ed. by A. Pagden, J. Lawrance. Cambridge, 1991.

² Ruddy Francis St. International Law in the Enlightenment: The background of Emmerich de Vattel's Le Droit des Gens. N. Y., 1975. P. 13.

³ Толстых В. Л. Курс международного права. М., 2011. С. 43.

⁴ Боден Ж. Шесть книг о государстве // Антология мировой политической мысли: в 5 т. М., 1999. Т. 2.

Жан Боден считается исследователями отцом абсолютизма, хотя он и признавал наличие определенных границ суверенитета. Боден писал, что так же, как правитель, обязанный осуществлять свою власть в пределах воли Бога, хороший суверен повинует естественным законам, управляет предметами и действует в соответствии с принципами естественной справедливости, которые он видит ясно и отчетливо, как блеск солнца¹. Это утверждение верно и для отношений между государствами, чьи действия на международной арене должны осуществляться в тех же пределах. Суверенитет согласно Бодену передается по божественному праву суверену, который обязан соотносить свои действия с волей Бога.

Более поздние мыслители в области международного права, особенно Альберико Джентили и Франциско Суарез, продолжали рассматривать государства как элементы единой социальной структуры, в которой решения принимались большинством членов и в которой естественное право и *jus gentium* выступали как комплекс международно-правовых обычаев и договоров. Это представление, хотя и небесспорное, было довольно распространено до начала XVIII в.

Рожденный в Италии Альберико Джентили (1552–1608) был вынужден покинуть родину после принятия протестантизма. В 1598 г. свет увидела его работа «*De jure belli*», посвященная международному праву в целом и праву войны в частности, содержащая также ценный раздел о праве договоров. Кроме того, в 1585 г. он опубликовал труд «*De Legationibus*», где был определен юридический статус послов. После смены места жительства Джентили стал профессором Оксфордского университета. Он до сих пор считается основателем светского (свободного от религиозных течений) подхода к изучению международного права, поскольку минимизировал влияние господствовавшего в то время теологического подхода.

Джентили отрицал *jus canonicum* – церковное, каноническое право – не потому, что хотел лишиться правовые нормы их религиозной основы. Он считал, что хотя юрист и связан божественным словом и естественным правом, которое также имеет божественное происхождение, но юридические вопросы должны рассматриваться теми, кто изучает юриспруденцию как науку, и соответственно, теологические вопросы должны быть в ведении тех, кто занимается теологией как наукой.

Джентили различал два понятия: *jus divinum* – принадлежащее теологам право, установленное между Богом и человеком, и *jus hominum* – принадлежащее юристам право, регулирующее отношения между человеком и человеком. Когда Джентили произносил: «*Silente, theologii, in munere alieno*»², он не отрицал и не принижал значимости теологии, он только полагал, что юриспруденция неотделима от Божьего слова, но свободна от доминирования теологии. Тем не менее Джентили считал международное право божественным по природе, правом, которое Бог дал людям после совершения ими греха.

Заслуга Джентили в том, что он еще пять веков назад выделил юридическую составляющую в регулировании международных отношений. Это стало отправной точкой развития «позитивистского» подхода в международном праве, хотя его позиция относительно разделения права и морали не была новой.

Среди первых исследователей международного права был также современник А. Джентили и преемник Ф. Витория, иезуит, профессор теологии Франциско Суарез (1548–1617), считавший, что обязательный характер международного права основан на естественном праве. По Суарезу, превыше всего – божественное право, на основе которого создано вечное право, под вечным правом – естественное право, и только на основе последнего формируется позитивное право.

¹ Боден Ж. Указ. соч.

² Молчите, богословы, в чужих владениях (лат.).

Суарез усилил юридическую составляющую *jus gentium*, которое, по его мнению, было не естественным правом, а правом, созданным людьми, позитивным. Он признавал независимость отдельных государств и утверждал, что государства находятся в постоянном взаимодействии. Таким образом, *jus gentium* выступает как интеграционная составляющая в отношениях между государствами.

Суарез утверждал, что *jus gentium* как международное право, в отличие от естественного права, необязательно должно быть основано на естественноправовых принципах¹. Для Суареза *jus gentium* — позитивное право, поскольку оно возникло не посредством доказывания и не благодаря опыту, а выводилось из обычных человеческих суждений, умозаключений. Например, право войны — в чистом виде позитивное право, в отличие от гражданского права. По мысли Суареза, *jus gentium* создавалось на основе свободной воли и практики и потому не обладало силой естественного права. Оно соответствовало естественному праву при определенных обстоятельствах.

Научные устремления Суареза заключались в создании правового стандарта для регулирования отношений между нациями, который основывался бы на единстве концепций государственного суверенитета и международного правопорядка. Стоит заметить, что Суарезу, как и его современникам, не удалось до конца отделить право от теологии и философии. Однако ученый был первым, кто выделил из абстрактной концепции *jus gentium* составляющую, которая впоследствии оформилась в доктрину современного международного права. Такое представление о межгосударственном правопорядке, основанном на позитивном праве как продолжении естественного права, господствовало до начала XVIII в.

Большинство ученых отцом-основателем современного международного права признают Гуго Гроция (1583–1645). Он родился в Голландии, преуспел в истории, теологии, математике и юриспруденции. Его основная работа «*De jure belli ac pacis*» (1624 г.)² посвящена Витория и Джентили. Главная заслуга Гроция состоит в том, что он окончательно отделил теологию от международного права, при этом выстроив всеобъемлющую систему этого права, благодаря чему его работы мгновенно стали универсальными. Гроций резюмировал: право народов все равно бы существовало, даже если бы не было Бога. Гроций первым написал о справедливой и несправедливой войне, об агрессии, самозащите, свободе, свободе морей (современное открытое море), о закрытых морях. Его представление о естественном праве было чрезвычайно близко схоластическому понятию естественного права. Гроций разорвал связь между Богом как творцом всего, в том числе права, и человеком как применителем этого права, поставив во главу угла сами отношения, проблему в них, и тем самым ввел в науку международного права рационалистический метод. Однако Гроций хотел дополнить, а не сократить теологическое обоснование естественного права, что было присуще многим правоведам Средневековья.

В работе «*De jure belli ac pacis*» сформулирована теория о системе межгосударственного права, основанного на естественном праве, в частности на обычаях и договорах, которые по сути выступали аналогами социальных договоров, лежащих в основе любого государства³. Гуго Гроций попытался свести воедино доктрину государственного суверенитета и средневековую идею о единстве христианского мира. Он обосновал необходимость существования позитивного права, регулирующего отношения между народами и тем самым дополняющего естественное право, сформированное под влиянием воли и практики государств.

Истинное международное право (*jus gentium*), потребность в котором так яростно доказывалась Гуго Гроцием, было не производным от естественного права, а частью

¹ Ruddy Francis St. Op. cit. P. 22.

² Grotius H. De jure belli ac pacis. Carnegie Classics, 1925. Vol. 1.

³ Ibid. P. XXXI.

позитивного права, регулировавшего отношения между государствами. По мнению Гроция, естественное право имеет приоритет перед *jus gentium*, однако тогда неясно, почему в отдельных случаях допускались убийства женщин и детей, передача в рабство военнопленных, отравление источников воды. Гроций утверждал, что естественное право должно быть признано превалирующим, чтобы смягчить эти варварства, дозволенные правом наций¹.

По мнению Гроция, необходимо установить систему норм для защиты законности и справедливости в межгосударственном общении, что ускорило бы сближение позитивного права наций и естественного права, которое по сути было прародителем позитивного права. Кроме того, он разграничивал мораль и право, но утверждал незаменимость обоих в системе международного права. Отмечая явные проблемы с соблюдением суверенитета государств, Гроций связывал становление мирового правопорядка именно с естественным правом.

Итак, мысли, сформулированные ведущими правоведом Средних веков, не потеряли своей актуальности. Сейчас они позволяют нам комплексно, глубинно проследить генезис международного права, которое по сравнению с другими правовыми системами наиболее приближено к естественноправовым идеалам.

Библиография

Grotius H. De jure belli ac pacis. Carnegie Classics, 1925. Vol. 1.

Ruddy Francis St. International Law in the Enlightenment: The background of Emmerich de Vattel's Le Droit des Gens. N. Y., 1975.

Vitoria: Political Writings / ed. by A. Pagden, J. Lawrance. Cambridge, 1991.

Безбородов Ю. С. Истоки международного права. От *jus naturale* к *jus gentium* // Междунар. публичное и частное право». 2011. № 1.

Безбородов Ю. С. Истоки международного права. Часть II. Раннее Средневековье // Электрон. прил. к «Рос. юрид. журн.». 2012. № 3.

Боден Ж. Шесть книг о государстве // Антология мировой политической мысли: в 5 т. М., 1999. Т. 2.

Мережко А. А. Эволюция международно-правовой психики с точки зрения психологической теории права // Казанский журн. междунар. права. 2012. № 5.

Толстых В. Л. Курс международного права. М., 2011.

¹ Grotius H. Op. cit. P. 144.

Е. К. Захарова*

ГРАЖДАНСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Исследуется гражданство, которое с развитием международного права и его составной части — международного права прав человека, с усилением роли интеграционных процессов в политической жизни государств преобразуется в несвойственные ему прежде формы, одной из которых является гражданство Европейского союза. Отмечается, что гражданство Европейского союза (или, как его называют в публицистике, «европейское гражданство») отвечает прежде всего интересам ЕС и потребностям граждан государств-членов путем обеспечения взаимодействия Союза и его граждан и наделения последних набором фундаментальных прав. Автор обращает внимание на то, что институт гражданства ЕС, складывавшийся на протяжении последних двух десятилетий, сегодня не в полной мере отвечает запросам общественности, что должно быть решено путем четкого правового регулирования.

Ключевые слова: гражданство, Европейский союз, приобретение гражданства, права человека

The author investigates a citizenship that is influenced by development of the international law and the international law of the human rights as a part of it, strengthening of a role of integration processes in the state politics. As a result it's transformed to specific forms, which had not been peculiar to it before. One of these forms is a citizenship of the European Union. It's mentioned that the citizenship of the European Union («the European citizenship» as publicists call it) serves the interests of the Union and the requirements of the European Union states citizens by a direct interaction of the European Union with its citizens, and by vesting citizens with fundamental rights. The author asserts that the European citizenship has been forming over two decades, but does not meet the requirements of the society. So the European Union regulation should unequivocally solve this problem.

Key word: citizenship, nationality, European Union, acquisition of nationality, human rights

Введение гражданства Европейского союза стало серьезным шагом, одним из предвестников того, что Европейский союз на определенном этапе своего развития из региональной международной организации, имеющей черты государствовподобного образования (одна из которых — гражданство), трансформируется в образование нового типа, которое по сути будет либо федерацией, либо конфедерацией.

Введение гражданства — шаг чрезвычайно смелый даже для столь сплоченного объединения государств, как Европейский союз. Поэтому в Договоре о ЕС гражданство Союза определяется предельно корректно (ст. 17 Маастрихтского договора). Амстердамский договор 1997 г. содержит новую редакцию данной статьи: «Настоящим устанавливается гражданство Союза. Каждый человек, имеющий гражданство государства-члена, является гражданином Союза. Гражданство Союза дополняет, а не заменяет гражданство государств-членов». Очевидно, что гражданство Союза и национальное гражданство государств-членов — явления различные. Гражданство Союза субсидиарно национальному.

Граждане государства-члена автоматически становятся гражданами Союза. Им не нужно обращаться в какие-либо органы для приобретения гражданства Союза, даже

* Захарова Евгения Константиновна — студент Института государственного и международного права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург). E-mail: zakharovae.k.ekb@gmail.com.

их национальные общегражданские и заграничные паспорта унифицированы по форме и содержанию и носят отметку о вхождении их государства в Европейский союз. Вопросы же о наличии или отсутствии у лица гражданства государства-члена, основаниях его приобретения и прекращения находятся исключительно в ведении государств-членов, что подчеркивается в Декларации о гражданстве государства-члена.

Содержание гражданства составляют взаимные права и обязанности человека и государства. С юридической точки зрения такая конструкция возможна и применительно к гражданству Союза, так как право Европейского союза наделяет правосубъектностью физических лиц.

Понятия «гражданство» и «гражданство Европейского союза»

Понятие «гражданство» в самом общем виде было сформулировано в Европейской конвенции о гражданстве от 6 ноября 1997 г.¹ В соответствии с абз. 1 п. 2 ст. 1 Конвенции «„гражданство“ означает правовую связь между отдельным лицом и государством без указания этнического происхождения этого лица». Так как институт гражданства является институтом национального конституционного (государственного) права, то законодатель каждого государства формулирует его по собственному усмотрению, зачастую опираясь на понятие, данное в Европейской конвенции о гражданстве, и учитывая ее нормы, а также нормы некоторых других конвенций, посвященных вопросам гражданства².

«Гражданство — один из важнейших атрибутов государственности, выражающийся во взаимных правах и обязанностях человека и государства»³. Таким образом, затрагивая вопросы гражданства и его регламентации, Европейский союз должен действовать максимально корректно, так как эти вопросы напрямую связаны с суверенитетом государства. И хотя сегодня ЕС и приближается к наднациональному образованию, схожему как с конфедерацией, так и с международной организацией, вопросы национального гражданства ЕС не регламентируются в нем напрямую.

Определение понятия «гражданство Европейского союза» отсутствует в учредительных договорах ЕС, т. е. в первичных источниках права ЕС, но при этом практически в каждом подобном международном соглашении гражданству посвящен свой раздел. Гражданство ЕС можно толковать как «устойчивую правовую связь между гражданами государств-членов (национальными гражданами) и Союзом в целом»⁴.

Это определение, предложенное С. Ю. Кашкиным, во многом аналогично понятию национального гражданства. Можно говорить о том, что сегодня у гражданства как родового понятия появляются разновидности (гражданство ЕС; можно говорить о возможном образовании в рамках Таможенного союза России, Белоруссии, Казахстана определенной разновидности наднационального гражданства), характеризующие правовую связь лица как со специфической международной организацией, так и с несколькими государствами (институт множественного гражданства, бипатризм). Исходя из этого нельзя утверждать, что понятие гражданства, данное в Европейской конвенции о гражданстве, вполне соответствует современной действительности, в частности тенденциям к интеграции, которые проявляются на региональном уровне.

Таким образом, при соотношении понятий гражданства и гражданства ЕС, необходимо исходить из того, что гражданство ЕС не связывает лицо с определенным государством, не создает ситуации полипатризма (лицо не становится гражданином всех стран

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Гагская конвенция о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве 1930 г., Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г., Европейская конвенция о сокращении случаев множественности гражданства и о военной обязанности в случаях множественности гражданства 1963 г. и т. д.

³ Основы права Европейского союза / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 1997. С. 99.

⁴ Право Европейского союза / под ред. С. Ю. Кашкина. 3-е изд. М., 2010. С. 96.

ЕС, а остается гражданином своего государства, при этом получая статус гражданина ЕС), а формирует уникальную политико-правовую связь лица с международной организацией.

Формирование института гражданства ЕС в европейском праве

Предпосылки к формированию гражданства ЕС прослеживаются еще в первых учредительных договорах 1950-х гг., но впервые о нем упоминается в Маастрихтском договоре (Договор о Европейском союзе 1992 г. вступил в силу 1 ноября 1993 г.). Уже в преамбуле к этому договору говорилось, что государства, принявшие его, «преисполнены решимостью учредить гражданство, общее для граждан своих стран». В ст. 9 данного соглашения провозглашено окончательное формирование гражданства ЕС, при этом введены важнейшие условия существования этого института, фактически в нескольких строках определены место гражданства ЕС в его соотношении с гражданством государств-членов и его специфика: «Гражданином Союза является каждое лицо, имеющее гражданство государства-члена. Гражданство Союза дополняет собой национальное гражданство и не подменяет его».

Следующим шагом, развивающим положения Договора о Европейском союзе, стало принятие Хартии Европейского союза об основных правах. Председатели Европейского парламента, Совета и Комиссии подписали и провозгласили Хартию от имени своих учреждений 7 декабря 2000 г. в Ницце. Раздел V данной Хартии назван «Гражданство».

29 октября 2004 г. в Риме главами государств-членов Европейского союза был подписан Договор о введении Конституции для Европы, который мог стать важным шагом к окончательной интеграции государств-членов Европейского союза. Тем не менее Договор так и не вступил в силу, а сейчас такая возможность даже не рассматривается из-за подписания Лиссабонского договора, который воспринял многие положения данного соглашения.

Однако Договор о введении Конституции для Европы интересен с исследовательской точки зрения, поскольку подтверждает положения Маастрихтского соглашения о гражданстве и права, регламентированные Хартией. Предполагалось также признать Хартию составной частью конституционного договора, а ее нормы наделять высшей юридической силой в правовой системе ЕС¹. Кроме того, Договор провозглашал присоединение ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, базовые положения которой должны были войти в право Союза в качестве общих принципов (ст. 1-9 Конституции).

Развитие Европейского союза как интеграционного образования влечет и развитие института гражданства. Закономерен вопрос: преобразуется ли гражданство ЕС в национальную структуру, что повлечет разрушение границ государств-членов ЕС, создание нового интеграционного образования, либо оно останется наднациональным, вспомогательным институтом?

Приобретение гражданства Европейского союза

В Маастрихтском договоре указано, что возникновение гражданства Европейского союза напрямую связано с возникновением у лица гражданства государства-члена ЕС. При этом в нормативных правовых актах Европейского союза никак не регулируется этот вопрос, что обусловлено стремлением Союза не вмешиваться в конституционное законодательство государств-членов, т. е. не посягать на их суверенитет.

Спорные ситуации возникают в отношении граждан, проживающих на заморских территориях стран-членов ЕС. Они хоть и являются гражданами страны-члена ЕС, но проживают на территории, на которую европейское право не распространяется, зна-

¹ Кашкин С. Ю. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2013. С. 27.

чит, они не могут становиться гражданами Европейского союза. Однако поскольку такие граждане могут свободно перемещаться в границах ЕС, возникают вопросы: считаются ли они гражданами ЕС, находясь на территории ЕС, на которую распространяется европейское право? Могут ли они пользоваться теми же правами, которыми пользуются граждане ЕС для получения дипломатической и консульской помощи, находясь на территории иностранного государства, не являющегося членом ЕС? Сейчас в законодательстве ЕС и государств-членов не решен этот вопрос, из-за чего в дальнейшем могут возникнуть конфликты.

Учитывая оговорки в отношении заморских территорий ЕС, логично предположить, что их население не обладает гражданством ЕС, значит, не пользуется правами, предоставленными только гражданам ЕС. Но если гражданин такой территории переезжает на постоянное место жительства в европейское государство-член ЕС, вполне возможно, что данные права начинают распространяться на него в полной мере.

Итак, можно выделить несколько способов приобретения гражданства ЕС.

1. Приобретение гражданства по праву рождения. Существует два принципа, которые регулируют возникновение гражданства у ребенка:

принцип крови (дети граждан конкретной страны, закрепившей право крови, становятся ее гражданами независимо от места рождения);

принцип почвы (все дети, родившиеся на территории государства, в котором действует право почвы, становятся его гражданами независимо от гражданства их родителей).

В большинстве государств-членов ЕС так или иначе совмещаются оба принципа с преобладанием одного из них. Так, принцип крови имеет основополагающее значение в Австрии, Бельгии, Хорватии, на Кипре, в Чехии, Дании, Эстонии, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Венгрии, Ирландии, Италии, Латвии, Литве, Люксембурге, на Мальте, в Португалии, Румынии, Словакии, Словении, Испании, Швеции, Великобритании, а принцип почвы – в Болгарии и Польше.

2. Приобретение гражданства «по наследству» – это разновидность приобретения гражданства по принципу крови. Возможность получения такого гражданства есть практически во всех странах, при этом лицо должно доказать наличие родства с теми, кто был гражданами того или иного государства в прошлом.

3. Приобретение гражданства замужней женщиной. В большинстве государств с момента вступления в силу Конвенции о гражданстве замужней женщины женщина, вступившая в брак с гражданином определенного государства, не приобретает второе гражданство автоматически. Однако почти во всех европейских странах, за исключением Эстонии, Чехии, Люксембурга, предусматривается упрощенный (по сравнению с натурализацией) порядок получения гражданства замужней женщиной.

4. Натурализация – приобретение гражданства на основе добровольного волеизъявления гражданина при соблюдении условий, установленных законодательством государства. К таким условиям чаще всего относят длительность проживания на территории государства (в странах ЕС она варьируется от 5 до 10 лет), знание национального языка, ассимиляцию, наличие определенного дохода и т. д.

Стоит отметить, что во многих государствах Европейского союза, за исключением Эстонии, Чехии, Литвы, Австрии, Дании, Голландии, Германии, где существует прямой запрет, и в определенных случаях Латвии, возможно наличие у лица множественного гражданства, т. е. гражданства двух или нескольких государств. Данный институт во многом схож с гражданством ЕС, так как зачастую само государство вводит в международные соглашения либо в национальное законодательство правило о том, что второе и последующее гражданство не влияет на осуществление прав и обязанностей лица в этом государстве, а лишь дополняет их.

Гражданство ЕС соотносится со множественным гражданством так же, как с национальным, т. е. наличие двойного и множественного гражданства не влияет на осуществление прав, основанных на гражданстве ЕС.

Характеристика гражданства ЕС

Повторим, гражданство ЕС — это политико-правовая связь гражданина и Союза, выражающаяся во взаимных правах и обязанностях. Хартия об основных правах предполагает, что граждане ЕС в дополнение к тем правам, которые предоставлены им национальным законодательством, получают и иные права. К таким правам относят:

- 1) активное и пассивное избирательные права в рамках Европейского союза (включают право избираться и быть избранным в Европейский парламент и право избираться и быть избранным на муниципальных выборах);
- 2) право на хорошее управление;
- 3) право доступа к документам;
- 4) право обращения к европейскому омбудсмену;
- 5) право петиций;
- 6) свободу передвижения и проживания;
- 7) право на дипломатическую и консульскую защиту.

Рассмотрим эти права.

Право избираться и быть избранным в Европейский парламент. В соответствии с ч. 1 ст. 39 Хартии «каждый гражданин Союза имеет право избирать и быть избранным на выборах в Европейский парламент в государстве-члене, где он проживает, на тех же условиях, что и граждане данного государства»¹. Далее в Хартии разъясняется, что данное право реализуется на условиях и в границах, определенных коммунитарными договорами или Договором о Европейском союзе.

В ч. 2 ст. 39 Хартии провозглашен основной демократический принцип избирательной системы — всеобщее прямое, тайное и свободное голосование.

Стоит отметить, что, хотя этими правами наделены все граждане ЕС, сегодня в ЕС отсутствует единый акт, посвященный выборам депутатов, поэтому каждое государство регулирует данный вопрос самостоятельно, основываясь на Акте об избрании представителей в Европейский парламент всеобщим прямым голосованием 1976 г.

Таким образом, депутатом Европейского парламента может быть только гражданин Европейского союза, избранный также гражданами ЕС. Представители избираются пропорционально от каждого государства, значит, граждане каждого государства голосуют только относительно представителей своей страны в Европарламенте. При этом если человек проживает в одном государстве ЕС, являясь гражданином другого государства ЕС, то он должен голосовать только относительно представителя государства его гражданства, т. е. правительство страны пребывания должно предоставить ему возможность проголосовать.

Право избирать и быть избранным на муниципальных выборах. Согласно ст. 40 Хартии гражданин ЕС обладает правом избираться и быть избранным на муниципальных выборах в государстве-члене ЕС на тех же условиях, что и граждане самого государства. Это право, как и предыдущее, предоставлено на основе Договора о функционировании ЕС (п. «b» ч. 2 ст. 20), и его применение аналогично тем правилам, которыми регулируются избирательные права в случае выборов в Европейский парламент. Данное право напрямую связано с правом граждан ЕС беспрепятственно передвигаться в границах ЕС.

Право на хорошее управление. В ч. 1 ст. 41 Хартии определены основные принципы обращения лиц в институты, органы и учреждения Союза: «Каждое лицо имеет

¹ Кашкин С. Ю. Указ. соч. С. 564.

право на рассмотрение своего дела беспристрастно, справедливо и в разумный срок». В ч. 2 данной статьи говорится о тех правах, которые охвачены правом на хорошее управление:

«право каждого лица быть заслушанным до принятия по отношению к нему меры индивидуального характера, влекущей для него неблагоприятные последствия;

право каждого лица на доступ к затрагивающему его информационному досье при соблюдении законных интересов в виде конфиденциальности, профессиональной и коммерческой тайны;

обязанность администрации мотивировать свои решения».

Приведенные положения основаны на ст. 298 Договора о функционировании ЕС: «При выполнении своих задач институты, органы и учреждения Союза опираются на открытую, эффективную и независимую европейскую администрацию».

Нельзя сказать, что данные права принадлежат исключительно гражданам ЕС, поскольку они возникают у любых лиц при обращении в институты, органы и учреждения ЕС. Однако стоит помнить, что чиновником ЕС может быть только гражданин ЕС.

В ч. 3 ст. 41 Хартии указано, что в соответствии с общими для правовых систем государств-членов принципами «каждое лицо имеет право на возмещение Союзом убытков, причиненных его институтами или сотрудниками при осуществлении своих функций». В данном случае в самой Хартии норма провозглашена как принцип со ссылкой на правовые системы государств-членов. Как и в предыдущих случаях, нельзя говорить о том, что эта норма направлена на регулирование отношений исключительно между органами и институтами ЕС и гражданами ЕС. Предполагается, что принцип распространяется на всех лиц, обратившихся в органы и институты ЕС.

Указанные нормы нашли отражение в последующих статьях Хартии, в частности посвященных эффективным средствам правовой защиты.

Право доступа к документам. Это право обеспечивает доступ к документам институтов, органов и учреждений независимо от их носителя, оно закреплено в ст. 42 Хартии. Данное право принадлежит не только гражданам ЕС, но и физическим и юридическим лицам, проживающим или имеющим свой юридический адрес в государстве-члене ЕС, т. е. оно напрямую не связано с гражданством лица, а значит, возникает закономерный вопрос о целесообразности включения указанных норм в главу, посвященную гражданству.

Право обращения к европейскому омбудсмену. Это право закреплено в ст. 43 Хартии и позволяет выносить на рассмотрение европейского омбудсмена случаи нарушения порядка управления в деятельности институтов, органов или учреждений Союза, кроме Суда ЕС, при осуществлении юрисдикционных полномочий. Оно, как и предыдущее право, принадлежит как гражданам, так и юридическим и физическим лицам, имеющим свой юридический адрес или проживающим в государстве-члене. Хотя данное право напрямую не связано с гражданством ЕС, оно логически вытекает из предыдущих статей Хартии, так как является одним из средств и способов правовой защиты перечисленных в них прав граждан ЕС.

Омбудсмен может проводить расследования по фактам, изложенным в жалобах перечисленных лиц, и направлять результаты расследования как в Парламент и в орган, допустивший нарушения, так и лицу, обратившемуся к нему.

Право петиций. В соответствии со ст. 44 Хартии граждане ЕС, физические и юридические лица, проживающие или имеющие юридический адрес в странах-членах ЕС, обладают правом обращаться в Европейский парламент с петициями.

Право петиций – это также способ защиты прав граждан ЕС. Это право по своей природе схоже с правом обращения к омбудсмену и правом на хорошее управление. В данном случае особый статус придается Европейскому парламенту, который пред-

ставляет интересы именно граждан ЕС, так что вполне логично, что граждане могут обращаться с петициями к своим избранныкам.

Петиции подаются по вопросам, которые относятся к сферам деятельности Союза и непосредственно ее затрагивают. В последнее время сфера компетенции ЕС расширяется, что автоматически предполагает увеличение количества петиций, подаваемых в Европейский парламент.

Свобода передвижения и проживания. В соответствии с ч. 1 ст. 45 Хартии каждый гражданин Союза обладает правом беспрепятственно передвигаться и проживать на территории государств-членов. Этим правом согласно ч. 2 данной статьи могут делиться и иностранцы, если они законно проживают на территории одного из государств-членов ЕС.

Правовое регулирование свободы передвижения граждан ЕС в первичном и вторичном праве Европейского союза в полной мере соответствует закрепленному в Договоре об учреждении Европейского сообщества принципу субсидиарности гражданства Европейского союза по отношению к национальному гражданству. Признание за гражданами Европейского союза права на свободное передвижение и проживание на территории всех государств-членов не затрагивает свободу передвижения граждан государств-членов в рамках самого государства, так как это является основополагающим правом, закрепленным как в международных договорах, так и в национальном законодательстве, в том числе в национальных конституциях.

Право на дипломатическую и консульскую защиту. В соответствии со ст. 46 каждый гражданин Союза на территории третьей страны, где не представлено его государство, пользуется защитой дипломатических и консульских учреждений любого государства-члена ЕС на тех же условиях, что и граждане данного государства.

Эта норма служит дополнительным подтверждением субсидиарности гражданства ЕС по отношению к гражданству государств-участников, так как на первое место в любом случае ставится национальное гражданство лица, т. е. дипломатическая и консульская помощь первоначально предоставляется национальными дипломатическими и консульскими учреждениями.

Тем не менее указанное право фактически закладывает основы существования единых для всего ЕС консульских и дипломатических учреждений во всех третьих странах.

Отметим, что право на консульскую и дипломатическую защиту предоставлено только гражданам ЕС и является производным от гражданства ЕС.

Принцип недискриминации по признаку национального гражданства. В ЕС до принятия Хартии существовала обширная судебная практика, обеспечивающая толкование и применение данного принципа.

Это один из основополагающих принципов правового статуса граждан ЕС. Он адресован в первую очередь государствам-членам и предписывает им в сферах, подпадающих под действие права ЕС, предоставлять гражданам других стран ЕС как минимум тот же объем прав и обязанностей, какой они предоставляют своим гражданам.

Заключение

Гражданство ЕС — это уникальный институт, который имеет особое значение для интеграционного развития ЕС. Сегодня Европейский союз пошел по пути расширения влияния в близлежащих странах региона, в частности в Восточной Европе и Прибалтике. Однако дальнейшая интеграция невозможна без создания законодательства ЕС, распространяющегося на всех физических лиц, проживающих в государствах-членах ЕС. Основой такого законодательства выступает институт гражданства, который в зарубежной литературе и судебной практике уже назван принципом гражданства. Сейчас к данному принципу обращаются в практике европейских судов при разрешении во-

просов, касающихся свободы передвижения и иных прав, которые составляют природу и сущность гражданства¹.

Введение гражданства ЕС значимо не только для самого Европейского союза, но и для научного сообщества, занятого вопросами гражданства. Сегодня стало возможно говорить о возникновении наряду с национальным и множественным гражданством еще одного вида гражданства – гражданства интеграционного образования. Этот институт совсем новый и нуждается в совершенствовании, поэтому его разработка должна происходить на основании научных изысканий.

Библиография

Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Кашкин С. Ю. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2013.

Основы права Европейского союза / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 1997.

Право Европейского союза / под ред. С. Ю. Кашкина. 3-е изд. М., 2010.

¹ Case C-85/96 Martinez Sala [1998] ECR I-2691; case C-184/99 Grzelczyk [2001] ECR I-6193; case C-224/98 d'Hoop [2002] ECR I-6191; case C-413/99 Baumbast [2002] ECR I-7091; case C-403/03 Schempp [2005] ECR I-6421.

Г. Б. Юмадилова*

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ХОРЕОГРАФИЧЕСКОГО ПРОИЗВЕДЕНИЯ КАК ОБЪЕКТА АВТОРСКОГО ПРАВА В РОССИИ

Исследуются положения законодательства Российской Федерации, регулирующие охраноспособность хореографического произведения как объекта авторского права. Ставится вопрос о правовой значимости фрагмента хореографической постановки. Рассматриваются проблемы охраны хореографического произведения, связанные с размещением в сети Интернет видеоматериалов, содержащих запись танцевальной постановки. Раскрываются условия наступления ответственности информационного посредника (провайдера) в случае нарушения авторских прав. Предлагаются способы фиксации хореографического произведения как особо важного доказательства прав автора на хореографическую постановку. Освещается роль организаций по коллективному управлению авторскими правами. Перечисляются доказательственные факты, составляющие предмет доказывания по делу о нарушении авторских прав на хореографическое произведение, а также приводятся виды исков, которые можно предъявить к правонарушителю по данной категории дел. Анализируется конкретное судебное дело.

Ключевые слова: объект авторского права, хореографическое произведение, правовая охрана, виды исков, депонирование авторских прав, судебная практика

Norms of the Russian Federation legislation regulating eligibility for protection of choreographic work as a subject matter of copyright are discussed. The author touches upon legal significance of the fragment of choreographic composition. The problems of choreographic work protection associated with sharing video materials with recorded dance performances in the Internet are considered. Provider's liability for violation of author's rights is revealed. The ways to fix choreographic works in order to have particular important evidence of copyright are suggested. The role of collective copyright management organizations is underlined. Possible evidential facts that can be used as the subject of proof in cases on violation of choreographic work copyright are listed, and the types of lawsuit claims that can be made against the offender in this category of circumstances are suggested. A particular court case is cited as an example.

Key words: subject matter of copyright, choreographic work, legal protection, types of lawsuit claims, copyright depositing, jurisprudence

Хореографическое произведение как объект гражданских прав имеет особый режим правовой охраны.

Под защитой государства находится всякое хореографическое произведение независимо от его достоинства и назначения, а также от способа выражения.

С точки зрения авторского права субъектом права на хореографическое произведение считается лицо, чьим трудом оно сотворено. В соответствии с российским законодательством автором хореографического произведения выступает любое физическое лицо независимо от пола, возраста, расы, гражданства и дееспособности. Интересно, что в других странах, например в Китае, автором хореографического произведения может быть и юридическое лицо¹, а во Франции юридическое лицо имеет возможность быть автором только в отношении коллективных произведений².

* Юмадилова Гузель Булатовна — студент Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург). E-mail: Yumadilova212@gmail.com.

¹ Еременко В. И. Законодательство Китая об интеллектуальной собственности // Адвокат. 2012. № 10.

² Месяшина Е. А. Особенности авторско-правового регулирования хореографических произведений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 121.

Согласно п. 1 ст. 1228 ГК РФ не признаются авторами результата интеллектуальной деятельности граждане, не внесшие личного творческого вклада в его создание, в том числе те, кто оказал лишь техническое, консультационное, организационное или материальное содействие или помощь либо только содействовал оформлению прав на такой результат или его использованию, а также те, кто осуществлял контроль за выполнением таких работ.

Чтобы произведение стало объектом авторско-правовой охраны, оно должно иметь творческий характер и объективную форму выражения.

Автор хореографического произведения, соответствующего требованиям охраноспособности, обладает исключительным правом использовать постановку в любой форме и любым способом, не противоречащим закону, а также может распоряжаться исключительным правом на произведение (ст. 1270 ГК РФ).

Право на неприкосновенность произведения согласно ст. 1266 ГК РФ гарантирует автору защиту от внесения в произведение изменений, сокращений и дополнений без его согласия.

Хореографическое произведение защищается в полноценном виде, т. е. танцевальная постановка в целом. В то же время отдельный хореографический фрагмент, в особенности если это имиджевый ход, который придает остроту всей танцевальной постановке, заслуживает не меньшей правовой охраны, ибо зачастую востребованность и широкое признание танца зависят именно от той или иной хореографической фразы.

Сегодня основная проблема защиты авторских прав на хореографическое произведение связана с размещением его в информационно-телекоммуникационной сети, в первую очередь в сети Интернет. Сейчас Всемирная паутина содержит невероятное количество видеоматериалов с записью публичных (сценических), домашних выступлений, которые можно посмотреть безвозмездно. Человек, имеющий опыт хореографической деятельности, после просмотра видео с танцевальной постановкой без труда повторит ее. Соответственно, он может воспользоваться чужим хореографическим произведением, выдав его за свое, и получить за него денежное вознаграждение. Такие действия и порождают споры об авторских правах на хореографическое произведение. К сожалению, дело не всегда решается в пользу действительного автора постановки, хотя законодательство предусматривает достаточные меры по охране и защите авторских прав.

Следует разграничить понятия «охрана» и «защита» авторских прав. Под охраной авторских прав следует понимать создание таких условий, при которых автор хореографического произведения мог бы беспрепятственно осуществлять свои законные права на это произведение, т. е. охрана направлена на предупреждение нарушений авторских прав. Защита авторских прав в свою очередь подразумевает восстановление нарушенных прав, их признание, а также применение мер ответственности к правонарушителю. Защищаются авторские права после их умаления.

По мнению В. А. Хохлова, способы защиты и охраны авторских прав в сети Интернет условно можно разделить на несколько видов:

«Техническая защита (самозащита)» позволяет предотвратить нарушения авторского права в сети Интернет с использованием технологических и технических устройств. Общественное и государственное регулирование устанавливает определенный набор правил, регулирующих отношения в сети Интернет.

Гражданско-правовая защита сводится к восстановлению нарушенных авторских прав, выплате компенсации и возмещению убытков.

Техническая защита используется, как правило, в момент размещения объекта авторского права в инфосфере сети Интернет и является первичным средством защиты размещаемого объекта. Техническая защита используется, как правило, либо по инициативе самого автора (правообладателя), либо по договоренности с провайдером,

предоставляющим такую услугу. Существует несколько направлений технической защиты объектов авторского права в сети Интернет:

1. Технические средства, позволяющие ограничивать и отслеживать использование произведений в сети Интернет.

2. Технологии, которые могут позволять ограниченное копирование или налагающие другие ограничения, такие как ограничение срока, в течение которого возможен просмотр или воспроизведение защищаемого произведения.

3. Программные или программно-аппаратные средства, которые затрудняют создание копий защищаемых произведений (распространяемых в электронной форме) либо позволяют отследить создание таких копий»¹.

В июле 2013 г. в российское гражданское законодательство была введена ст. 1253¹ ГК РФ, где раскрываются понятие «информационный посредник» и условия наступления его ответственности. Теперь при наличии вины информационный посредник несет ответственность на общих основаниях.

Насколько эффективно работает указанная норма ГК РФ и гарантирует ли она большую защиту и охрану авторских прав, сейчас сказать трудно. В научной доктрине существуют противоположные оценки данного нововведения. Впрочем, нельзя отрицать, что сделан важный шаг в обеспечении защиты авторских прав в информационно-телекоммуникационных сетях.

В то же время отмечаются некоторые недостатки этой нормы. Так, к провайдеру передачи данных неприменим критерий знания о нарушении авторских прав при решении вопроса о привлечении его к ответственности. Это объясняется тем, что провайдер лишь передает информацию, исходящую от третьих лиц, и не должен знать о ее содержании². Поэтому при наличии перечисленных в ст. 1253¹ ГК РФ условий освобождения информационного посредника от ответственности встает резонный вопрос: кто будет субъектом ответственности? Следовательно, необходимо особенно тщательно проработать вопрос об ответственности пользователя, незаконно разместившего контент³.

По мнению В. А. Хохлова, выработка единого подхода к проблемам, возникающим при использовании объектов авторского права в сети Интернет, могла бы гарантировать определенную защиту и охрану авторских прав. И потому эти вопросы нуждаются в большем внимании законодателя.

При установлении авторства особенно важна вещественная фиксация произведения. Защитить свое хореографическое произведение, не исполненное публично и не зафиксированное на материальном носителе, автору затруднительно или практически невозможно.

Сейчас нет законодательно закрепленной процедуры регистрации авторских прав на объект гражданских прав, но существует немало аккредитованных государством организаций, где можно депонировать свое произведение, тем самым подтвердив авторские права на зарегистрированный объект. Самая крупная такая организация на федеральном уровне – Российское авторское общество (далее – РАО). По данным официального сайта РАО, в 1993 г. членами РАО были около 4 тыс. авторов из России, а в настоящее время их уже более 26 тыс. На основании договоров о взаимном представительстве интересов с иностранными авторско-правовыми организациями РАО представляет на территории РФ более 2 млн зарубежных правообладателей⁴.

¹ Хохлов В. А. О праве авторства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 4.

² Войничанис Е. А. Право интеллектуальной собственности в цифровую эпоху: парадигма баланса и гибкости. М., 2013. С. 169.

³ Подробнее см.: Цветков Д. «Антипиратский» закон: pro et contra // ЭЖ-Юрист. 2014. № 4. С. 13.

⁴ Подробнее см.: URL: <http://www.rao.ru/index.php/ob-obshchestve/istoriya>.

В России сложилась достаточно эффективная система контроля за защитой авторских и смежных прав, в том числе за деятельностью РАО и других организаций, осуществляющих управление имущественными правами правообладателей на коллективной основе.

Регистрация в РАО авторских прав на хореографическое произведение — довольно легкая процедура. Необходимо предоставить запись танца на съемном носителе вместе с исходными материалами (чертежами, зарисовками танцевальных движений и позиций), заключить с РАО договор об управлении и уплатить некоторую сумму за управление авторскими правами. В силу того что такую регистрацию можно осуществить только в Москве, есть возможность электронного депонирования описания хореографической постановки.

Сегодня РАО, являясь аккредитованной организацией коллективного управления, имеет право осуществлять управление авторскими правами и сбор вознаграждения и для тех правообладателей, с которыми у нее договоры не заключены (п. 3 ст. 1244 ГК РФ). Следовательно, РАО будет представлять интересы правообладателя в случае нарушения авторских прав. Также любая организация-пользователь, заключившая лицензионный договор с РАО, может свободно использовать любую обнародованную хореографическую постановку, сообщив об этом в отчете, направляемом в РАО, и уплатив обществу фиксированную сумму вознаграждения за использование произведения. Для такого пользователя действует презумпция того, что владелец исключительного права на упомянутый танец либо уже заключил договор с РАО о передаче полномочий по управлению авторскими правами, либо сделает это в ближайшее время.

Также автор хореографического произведения может нотариально заверить описание своей хореографической постановки, и в случае спора о праве на произведение в силу презумпции авторства дата заверенного описания будет доказательством времени создания объекта авторского права. В данном случае автор самостоятельно управляет своим правом и защищает свое авторство.

На практике применяется еще один способ защиты авторского права на хореографическое произведение: после публичного выступления сохраняется его видеозапись с отметкой о дате исполнения. Копию видеозаписи со своим исполнением автор может отправить самому себе ценной бандеролью и хранить в надлежащем виде. В случае нарушения авторского права хореограф будет иметь прямое вещественное доказательство своего авторства.

По авторским спорам на хореографическое произведение субъектами доказывания (надлежащими истцами) являются автор произведения и соавторы (в соответствии с ГК РФ действует презумпция неделимого совместного соавторства). Споры по авторским интеллектуальным правам подведомственны судам общей юрисдикции и арбитражным судам.

Предметом доказывания в суде будут следующие факты, которые должны быть установлены:

- 1) охраноспособность хореографического произведения;
- 2) принадлежность авторского права на хореографическое произведение истцу;
- 3) факт нарушения авторских прав истца;
- 4) вина ответчика (в случае применения мер ответственности).

Автор хореографического произведения, чьи права нарушены, имеет право предъявить правонарушителю следующие виды исков:

- 1) о признании права;
- 2) о восстановлении положения, существовавшего до нарушения авторского права, и пресечении действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- 3) о пресечении действий, нарушающих авторские права истца;

4) о возмещении убытков (здесь необходимо установить факт получения возможной выгоды истцом и размер возмещения);

5) о компенсации (альтернативная мера). В силу ст. 1301 ГК РФ в случае нарушения исключительного права на произведение автор или иной правообладатель наряду с использованием других применимых способов защиты и мер ответственности, установленных ГК (ст. 1250, 1252 и 1253), вправе в соответствии с п. 3 ст. 1252 ГК требовать от нарушителя вместо возмещения убытков выплаты компенсации: в размере от 10 тыс. руб. до 5 млн руб. (определяется по усмотрению суда); в двукратном размере стоимости экземпляров произведения или в двукратном размере стоимости права использования произведения (определяется исходя из цены, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за правомерное использование произведения);

6) о компенсации морального вреда (необходимо доказать факт нарушения неимущественных прав);

7) о публикации судебного акта о допущенном нарушении с указанием действительного автора произведения;

8) о переводе права приобретателя на предыдущего правообладателя (сегодня судебной практики по данному виду исков нет).

Российская судебная практика по защите авторских прав на хореографическое произведение довольно скудна. Связано это с тем, что авторы-хореографы не фиксируют надлежащим образом свои произведения, не депонируют их в обществах по коллективному управлению авторскими правами. Главная проблема кроется в низком уровне правосознания людей. Не зная закона, они к тому же боятся его, считают, что защита их прав государством — нудная и затянутая процедура. По данным опроса хореографов, проведенного нами, выяснилось, что на практике спор о праве авторства решают путем сотрудничества, мирных переговоров. Трудно оценить, насколько это эффективно, чаще такой способ урегулирования используется хореографами, ставшими известными в узких кругах (в определенном стиле танца либо на небольшой территории). Естественно, авторы-хореографы таких масштабов, как Алла Духова, Геннадий Абрамов, Николай Огрызков и др., регистрируют свои авторские права и защищают их в плоскости права.

В 2009 г. судом Пресненского районного суда Москвы было рассмотрено интересное дело. По материалам дела, между истцом и ответчиком был заключен договор, в соответствии с которым на истца были возложены обязанности режиссера-постановщика спектакля. Обе стороны осознавали, что спектакль (исходя из сюжета) должен быть музыкальным и содержать танцевальные элементы (хореографическую составляющую). В связи с тем что объем работы по хореографии (количество номеров, их продолжительность, сложность) на дату заключения договора был неясен, стороны устно договорились о том, что дополнительный договор, предусматривающий оплату данной части работ, будет заключен между ними впоследствии. Оплату по договору за выполнение обязанностей режиссера-постановщика истец получил частично, однако договор на создание хореографических элементов с ним заключен не был и данные услуги ему не оплатили. Право на использование хореографических элементов истец никому не передавал, лицензионного договора на использование данного права не заключал. В соответствии со ст. 1242 ГК РФ истец и РАО заключили договор об управлении имущественными правами автора на коллективной основе, по условиям которого истец поручил исключительно РАО осуществлять на коллективной основе управление имущественными правами на использование произведений, созданных как до момента заключения данного договора, так и после его заключения. Ответчик осуществил публичное исполнение хореографического произведения в спектакле без разрешения правообладателя (РАО) и без выплаты авторского вознаграждения.

Позиция истца заключалась в том, что он имеет исключительное право на хореографическую составляющую спектакля, ответчику он данные права не передавал, оплату за передачу этих прав, а также за создание хореографического произведения не получал. Ответчик стоял на том, что он с истцом о создании хореографического произведения не договаривался, танцевальные номера в спектакле, безусловно, имеются, однако ответчик не знал о том, что их создание должно оплачиваться дополнительно. Из мотивировочной части решения следовало, что результаты деятельности режиссера-постановщика и хореографа театральной постановки различны по своей природе. Каждый из них имеет творческий характер, относится к произведениям искусства и является объектом правовой защиты (интеллектуальной собственностью). Материалами дела доказан и ответчиком не отрицается тот факт, что «пластическое решение» спектакля (его хореографическую составляющую) создавал истец, равно как и режиссерскую составляющую. В соответствии со ст. 1313 ГК РФ исполнителем считается в том числе режиссер-постановщик спектакля (лицо, осуществившее постановку театрального, циркового, кукольного, эстрадного или иного театрально-зрелищного представления). При таких обстоятельствах суд пришел к выводу, что при создании спектакля у истца возникло исключительное право (смежное право исполнителя) как у режиссера-постановщика, а также исключительное (авторское) право хореографа. В соответствии со ст. 1229 ГК РФ гражданин или юридическое лицо, обладающие исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации (правообладатель), вправе использовать такой результат или такое средство по своему усмотрению любым не противоречащим закону способом. Правообладатель может распоряжаться исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации (ст. 1233), если ГК РФ не предусмотрено иное. Правообладатель может по своему усмотрению разрешать или запрещать другим лицам использование результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации. Отсутствие запрета не считается согласием (разрешением). На основании изложенного суд взыскал с ответчика в пользу РАО для последующего перечисления истцу компенсации за нарушение исключительного права на хореографическую составляющую спектакля¹.

Благодаря в первую очередь судебной практике хореографические произведения были признаны самостоятельным объектом правовой охраны. Отечественная судебная практика, направленная на защиту авторских прав на хореографическое произведение, постепенно совершенствуется.

Библиография

URL: <http://www.rao.ru/index.php/ob-obshchestve/istoriya>.

Войниканис Е. А. Право интеллектуальной собственности в цифровую эпоху: парадигма баланса и гибкости. М., 2013.

Еременко В. И. Законодательство Китая об интеллектуальной собственности // Адвокат. 2012. № 10.

Месяшная Е. А. Особенности авторско-правового регулирования хореографических произведений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

Решение Пресненского районного суда города Москвы от 27 октября 2009 г. // URL: <http://rao.ru/index.php/ob-obshchestve/dokumenty/sudebnaya-praktika/92-ob-obshchestve/dokumenty/sudebnaya-praktika/2128-presnenskit-sud-27-10-2009>.

Хохлов В. А. О праве авторства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 4.

Цветков Д. «Антипиратский» закон: pro et contra // ЭЖ-Юрист. 2014. № 4.

¹ Подробнее см.: URL: <http://rao.ru/index.php/ob-obshchestve/dokumenty/sudebnaya-praktika/92-ob-obshchestve/dokumenty/sudebnaya-praktika/2128-presnenskit-sud-27-10-2009>.

Н. Н. Зипунникова*
Н. О. Коптяев**
Г. С. Краснов***
Т. Д. Перфильева****

**ВО СЛАВУ ALMA MATER
(ПРОДОЛЖАЯ ЛЕТОПИСЬ СЮИ – УРГЮА)*******

Показаны некоторые результаты работы студентов-исследователей над летописью Свердловского юридического института – Уральской государственной юридической академии в 2013 г. Отмечена активизация выставочно-экспозиционной деятельности музея истории СЮИ – УрГЮА – УрГЮУ при непосредственном участии студентов. Продемонстрированы возможности интерактивных презентаций, а также методов интервью и исторической реконструкции при подготовке выставок. Охарактеризованы особенности участия вуза в советском движении студенческих строительных отрядов, возобновление деятельности стройотрядов в УрГЮА (УрГЮУ) в последние годы. Приведен отчет о первой передвижной выставке в рамках VII сессии Европейско-Азиатского правового конгресса и о большой экспозиции музея. Исследована роль профессорско-преподавательского состава вуза в разработке проектов Конституции России.

Ключевые слова: летопись вуза, традиции юридического образования, студенческое исследование, выставочная работа, экспозиция, интервью, музей истории СЮИ – УрГЮА – УрГЮУ

Some results of students' researching work on the chronicle of the Sverdlovsk Law Institute – the Ural State Law Academy in 2013 are shown. An expository activity of Museum of SLI – USLA – USLU History and students' participation in it are presented. The utility of interactive presentations, interview and reenactment methods in preparing exhibitions is demonstrated. The institute's participation in soviet movement of student construction brigades and the renewal of its activity in USLA (USLU) in recent years are characterized. There is a report describing a first movable exhibition, which took place at the 7th session of the European-Asian Law Congress, and a big museum exposition. The professorial-magistral staff's role in developing the Russian Constitution projects is investigated.

Key words: the chronicle of the SLI – USLA, traditions of judicial education, student research, exhibition work, exposition, interview, Museum of SLI – USLA – USLU History

* Зипунникова Наталья Николаевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург). E-mail: zipunnikowa@yandex.ru.

** Коптяев Никита Олегович – студент Института юстиции Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург). E-mail: igh@usla.ru.

*** Краснов Георгий Семенович – студент Института юстиции Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург). E-mail: snzlemonjoe@gmail.com.

**** Перфильева Татьяна Дмитриевна – студент Института юстиции Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург). E-mail: igh@usla.ru.

***** Настоящая статья является продолжением материала «Летопись СЮИ – УрГЮА: студенческий исследовательский проект» (Электрон. прил. к «Рос. юрид. журн.». 2014. № 3).

**Сюжет третий: студенческие строительные отряды
(ретроспектива и перспектива)**

«Студенческий строительный отряд... Нечасто встретишь это выражение, когда в сердцах у многих поколений былых свершений отблески горят!»¹ – эти поэтические строки открыли очередное мероприятие – выставку, которая была организована 21 мая 2013 г. работниками архива и музея УрГЮА (УрГЮУ), студентами-исследователями, занимавшимися в кружке Студенческого научного общества историей российского государства и права, а также началами музейного и архивного дела.



Участники интерактивного открытия выставки

«Студенческие строительные отряды: ретроспектива и перспектива» – именно такое название носило интерактивное открытие выставки, которая стала результатом творческого замысла и кропотливого труда первокурсников Института юстиции. Идея о выставке напрямую связана с работой над вузовской летописью: студенты СЮИ активно участвовали в движении студенческих стройотрядов в 1970–1980-х гг. Организаторы хотели представить реконструкцию деятельности стройотрядов, сформированных в советский период, а также показать опыт создания в УрГЮА (УрГЮУ) современных ССО. Основу реконструкции составили материалы, собранные в архиве вуза, Центре документации общественных организаций Свердловской области, библиотеках Екатеринбурга. В их числе – договоры, прочая хозяйственная документация, списки участников стройотрядов, наряды-задания, фотодокументы, газетные публикации. Было важно осмыслить идеологию трудового семестра советских студентов, значение стройотрядов в жизни вуза. Исследователи, собрав примеры советского плакатного творчества², представили их на выставке.

¹ Из стихотворения Н. С. Артемьевой.

² О плакатном стиле мышления см., например: *Щербинин А. И. Тоталитарная индоктринация как управление сознанием: учеб. пособие. Томск, 2012. С. 224–245.*



В архиве студенты обнаружили информацию об одном из активистов стройотрядовского движения в СЮИ – Германе Леонидовиче Кадочникове, которого в 1981 г. ректор СЮИ Д. Д. Остапенко, партком и комитет ВЛКСМ СЮИ рекомендовали «для поездки по латино-американскому круизу в качестве советского туриста»¹. Были изучены документы, касающиеся участия в движении ССО многих других студентов, среди них – С. В. Пак, А. А. Мажура, В. М. Миненков, В. Д. Колмаков, С. Жанашев.

Большую помощь в изучении истории стройотрядов исследователям оказывали преподаватели – активные «стройотрядовцы», в частности доцент В. М. Пряхин, передавший в музей истории СЮИ – УрГЮА – УрГЮУ целинки², фотографии, нашивки с названием и символикой стройотряда, вырезки из газет, почетные грамоты и другие ценные экспонаты, которые привлекли особое внимание посетителей выставки.

Кроме того, организаторам удалось взять интервью у преподавателей и сотрудников вуза, равнодушных к проблеме возрождения строительных отрядов. Например, М. В. Гончаров, директор Института юстиции, рассказал о ССО «Юстиция», инициатором создания которого он был. Стройотряд сформировался весной 2012 г., в него вошли 20 студентов Института юстиции, а также колледжа (СПО) и Института права и предпринимательства; межинститутский отряд возглавил старшекурсник А. Сетраков. Отряд ездил на стройку в ЯНАО (стоянка Бованенково), где одна из структур «Газпрома» возводила газораспределительную станцию. Там студенты занимались укладкой тротуарной плитки. Важно, что перед поездкой все участники ССО прошли учебу в областном студенческом отряде.

В вузе действует еще один строительный отряд – «Урал», продолжатель традиций известного одноименного стройотряда СЮИ. Инициаторами возрождения ССО «Урал» стали ректор В. А. Бублик и проректор М. С. Саликов, обратившиеся к студенческому совету с соответствующим предложением.

Условием вступления в ССО является совершеннолетие, потому их участниками становятся преимущественно студенты старших курсов. Каждый участник отряда выполняет свою функцию: командир руководит всей работой, бригадир определяет «фронт

¹ Архив УрГЮА. Ф. 2143-р. Личное дело студента Кадочникова Г. Л. № 7911030. Л. 34.

² Целинками называли важный элемент спецодежды студента-строителя – куртку с установленными эмблемами, логотипами, нашивками, значками стройотряда.

работы», комиссар занимается поддержанием командного духа, организацией различных мероприятий, в том числе творческих (именно поэтому комиссарами могут быть и девушки). Кроме того, в интервью подчеркивалось, что работа в строительных отрядах дает возможность не только заработать деньги во внеучебное время, но и улучшить дисциплину и успеваемость в вузе.



Рамочный стенд с экспонатами выставки

Участники нынешних ССО передали для выставки свидетельства своей жизни в трудовом семестре. Подобные экспонаты оказались интересны не только для тех, кто хочет присоединиться к стройотрядовскому движению, но и для тех, кто когда-то уже принимал в нем участие. Они послужили своеобразным мостом, соединившим традиции и современность.

Перед собравшимися на открытии выставки студентами-исследователями и гостями выступили участники стройотрядовского движения прошлых лет – доценты В. М. Пряхин, Г. С. Черникова, в подробностях рассказавшие о формировании отрядов, стройках, повседневной жизни участников ССО в трудовом семестре. Галина Степановна, почетный работник высшего профессионального образования РФ, передала в музей фотографию корабля «Разящий» с надписью «Студентам „Урал-80“ Свердловского юридического института от моряков-тихоокеанцев в память о пребывании на БПК „Ташкент“ 27/IX-80 г.». О перспективах возобновленного движения говорил и М. В. Гончаров.



Фрагмент экспозиции



М. В. Гончаров



В. М. Пряхин



Участники-организаторы мероприятия

Открытие выставки проходило весьма необычно, в виде интерактивного диалога – формы, найденной самими исследователями. Студенты подготовили выступления так, чтобы на одной сцене соединить события настоящего и прошлого, показать целостную картину развития студенческих строительных отрядов. Для создания особой атмосферы, царившей в стройотрядах, выступающие надели целинки и строительные каски. Гости мероприятия могли не только познакомиться с подготовленной программой (творческие номера, агитационная работа), но и принять участие в тематической викторине.



Эпизод интерактивного открытия выставки

Участники ССО с энтузиазмом работали и с удовольствием отдыхали «...вечерами, сидя у костра, звучали тихо песни под гитары, и многие влюбленные сердца роман-

тика объединяла в пары»¹. Чтобы показать и эту сторону жизни отряда, организаторы мероприятия предусмотрели в программе лирические отступления, во время которых звучали песни «Это ты, наша молодость» и «Изгиб гитары желтой», никого не оставившие равнодушными.



Участники интерактивного открытия выставки



Фрагменты экспозиции

¹ Из стихотворения Н. С. Артемьевой.



Открытие выставки

Выставка вызвала неподдельный интерес. Ее основной идее – проследить связь эпох – способствовало разнообразие экспонатов: архивные документы, черно-белые и цветные фотографии, афиши, спецодежда, посуда, плакаты, рукописные меню и план досуга ССО.

Сюжет четвертый: первая передвижная выставка, посвященная роли СЮИ – УрГЮА в подготовке юридических кадров

Продолжением работы над вузовской летописью стала организация тематической передвижной выставки. Она была встроена в программу мероприятий VII сессии Европейско-Азиатского правового конгресса (ЕАПК), проведенной Академией при поддержке Ассоциации юристов России 6–7 июня 2013 г. в Екатеринбурге. На повестку дня конгресса была вынесена тема «Право Всемирной торговой организации: влияние на экономику и законодательство государств Европейско-Азиатского региона». В работе конгресса приняли участие ведущие российские ученые и юристы-практики, а также коллеги из США, Германии, Эквадора, стран ближнего зарубежья и других государств. Вниманию участников и гостей форума была представлена подборка архивных документов и музейных экспонатов, реконструирующих роль вуза в подготовке юридических кадров высшей квалификации за более чем 80-летнюю историю. В подготовке, организации и сопровождении выставки приняли участие сотрудники музея и архива, а также студенты-исследователи Института юстиции УрГЮА.



Первая передвижная выставка архивных документов и музейных экспонатов, посвященных истории СЮИ – УрГЮА

Экспонатами передвижной выставки стали юбилейные книги и иные печатные издания, посвященные СЮИ – УрГЮА, медали и значки, студенческие билеты и зачетные книжки 1930–1940-х гг., фотографии директоров (ректоров) вуза, профессорского состава и выпусков разных лет, дипломные работы. Кроме того, демонстрировались почетные грамоты, тетради занятий кружка СНО по советскому трудовому праву начала 1980-х гг., фотосвидетельства мероприятий полувекового юбилея СЮИ (1981 г.), портреты известных выпускников, вещи из так называемых личных коллекций. Были представлены материалы того периода, когда институтом на протяжении более чем трех десятков лет руководил Д. Д. Остапенко, а также сведения о выдающемся ученом С. С. Алексееве. Организаторы выставки преследовали идею показать взаимосвязь истории вуза, юридического образования и науки с общей историей страны. Участники и гости конгресса, среди которых было немало выпускников СЮИ – УрГЮА, имели возможность получить ответы на возникающие при знакомстве с выставкой вопросы, узнать о происхождении экспонатов, их появлении в вузовском музее.



Знакомство участников VII сессии ЕАПК с выставкой

В числе участников конгресса, проявивших интерес к передвижной выставке, был Вениамин Федорович Яковлев, выпускник СЮИ 1953 г., десятки лет проработавший в Alma Mater (преподавателем, деканом вечернего факультета, проректором, заведующим кафедрой). Впоследствии профессор В. Ф. Яковлев был директором Всесоюзного научно-исследовательского института юридических наук (1987–1989 гг.), министром юстиции СССР (1989–1990 гг.), Председателем Высшего Арбитражного Суда СССР (1990–1991 гг.), Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ (1992–2005 гг.). В настоящее время член-корреспондент Российской академии наук, заслуженный юрист РФ В. Ф. Яковлев – советник Президента РФ. Вениамин Федорович подсказал исследователям происхождение отдельных фотографий и имена запечатленных на них людей, в частности имена участников научной конференции, состоявшейся в апреле 1976 г.



Вениамин Федорович Яковлев



Экспонаты передвижной выставки

Опыт организации первой передвижной выставки, как и других проектов, осуществленных при непосредственном участии студентов-исследователей, оказался во многом полезным для последующего обустройства большой экспозиции музея истории СЮИ – УрГЮА – УрГЮУ.

Сюжет пятый: большая экспозиция музея

Выставочно-экспозиционная деятельность музея истории СЮИ – УрГЮА – УрГЮУ стала возможной благодаря организации соответствующего пространства для большой экспозиции. В работе над ее содержательной частью и размещением экспонатов были заняты и студенты из кружка СНО. Задачу осложняли специфическое пространство экспозиции (переход между учебными корпусами), смелая цель (показать все этапы развития вуза, а также роль личности (преподавателя, администратора, студента, выпускника) в его истории), разнообразие экспонатов. Среди них оказались значки, эмблемы, кубки и иная символика вуза и его структурных подразделений, внушительное количество фотоматериалов, книжной продукции, газеты и вырезки из них, большой блок архивных документов, в том числе уникальных, а также альбомы, афиши, спортивные награды, диски, канцелярские приборы, целинки, нашивки, подарки вузу, вещи из личных коллекций и др.

Изначально предполагалось, что часть экспозиции, отражающая разные эпохи становления вуза, будет постоянной. Значительное внимание уделено «иркутскому» периоду, да и в целом сложной эпохе 1930-х гг. Другая часть экспозиции представляет собой так называемые сменные блоки (модули) с информацией о памятных датах, юбилеях, значимых для УрГЮУ событиях (выставочные фрагменты – посвящения). Кроме того, планируется обновлять экспозицию за счет новых приобретений: наград, дипломов и прочих свидетельств участия студентов, преподавателей, сотрудников вуза в различных форумах, конкурсах, конференциях, мероприятиях международного масштаба. Яркий пример – фотоматериалы с международного конкурса им. Ф. Джессопа (2013 г.) и диплом, свидетельствующий о блестящей победе команды УрГЮА.

Экспозиционное пространство оборудовано также мультимедийной системой, что позволяет демонстрировать небезытересные видеоматериалы (фильмы, ролики о вузе, презентации и др.). Часть этих материалов также готовилась при участии студентов-исследователей.



Фрагмент экспозиции, посвященной памяти С. С. Алексева



Фрагмент экспозиции



Знакомство с экспозицией

Открытие большой экспозиции состоялось в начале 2013/2014 учебного года, одними из первых ее посетили студенты-первокурсники. Полагаем, такое начало студенческой жизни позволяет осознать причастность к большой академической корпорации, познакомиться с ее насыщенной историей и судьбами людей, созидавших эту историю.

Сюжет шестой: Конституции России 1993 г. – 20 лет

12 декабря 1993 г. на всенародном голосовании была принята Конституция РФ. В 2013 г. ей исполнилось 20 лет. Этот юбилей – серьезный повод вспомнить об истории разработки, принятия Конституции и людях (в том числе работавших и работающих в УрГЮА – УрГЮУ), которые принимали в ее создании непосредственное участие.

Интересное совпадение: 5 декабря 2013 г. (в день принятия Конституции СССР 1936 г.) состоялась встреча студентов-первокурсников с профессором кафедры конституционного права УрГЮА Михаилом Ивановичем Кукушкиным. Встреча была инициирована и организована студентами-исследователями, второй год занимающимися в кружке СНО.



Михаил Иванович Кукушкин

Михаил Иванович Кукушкин родился 5 октября 1933 г. в Горьковской области. Учился в военном училище, служил на погранзаставе. В 1964 г. с отличием окончил СЮИ по специальности «Правоведение». С 1965 г., после работы в Целинограде помощником прокурора, Михаил Иванович трудился в Свердловском юридическом институте, занимая должности преподавателя, доцента, профессора. Защитил кандидатскую диссертацию в 1969 г. В 1974 г. в качестве руководителя группы советских специалистов был направлен в командировку в Монголию, где на протяжении 40 месяцев преподавал в университете и собирал материал по народным хуралам (монгольским представительным органам); этот материал лег в основу его докторской диссертации под названием «Представительные органы государственной власти МНР в механизме социалистического народовластия», которую он защитил в 1984 г.

С 1986 по 2001 г. Михаил Иванович Кукушкин был ректором СЮИ – УрГЮА. Заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования, М. И. Кукушкин с 2001 г. – профессор кафедры конституционного права УрГЮА. Награжден орденом Почета Российской Федерации, Почетной грамотой Президиума Верховного Совета РСФСР, нагрудными знаками «Почетный сотрудник МВД», «Почетный работник прокуратуры России» и 8 медалями, в том числе медалью Монгольской Народной Республики¹.

¹ По материалам архива УрГЮА. См. также: Прошлое, настоящее, будущее: 80 лет СЮИ – УрГЮА / отв. ред. В. А. Бублик, В. Д. Первалов. Екатеринбург, 2011. С. 90–93.

Михаил Иванович имел непосредственное отношение к «рождению» Основного закона. На встрече с первокурсниками он рассказал о работе Конституционного совещания, избирательной комиссии Свердловской области, о своем отношении к Конституции и поправкам к ней.

Предлагаем вниманию читателей фрагменты беседы студентов с М. И. Кукушкиным. – Ну что ж, я начну, а вы затем зададите мне интересующие вас вопросы.

Мне пришлось много работать в комиссиях по выборам, по принятию Конституции РФ. Я был заместителем председателя Центральной избирательной комиссии РСФСР, председателем региональной избирательной комиссии Свердловской области, в которой я был ответственным за проведение всенародного голосования 12 декабря 1993 г. Прошло уже 20 лет, за это время я многое подзабыл, да и многое изменилось.

Надо ли было менять Конституцию? Я думаю, да. Страна стала другой, и не отражать новые моменты в Конституции РФ было бы непозволительно. Я был в составе делегации Свердловской области, участвовал в работе Конституционного совещания¹, палаты органов государственной власти Свердловской области. Народу много, поэтому говорить о какой-то особой моей заслуге я бы не стал. Заседали больше недели. Обсуждали проекты Конституции – Конституционной комиссии и Конституционного совещания. Надо было решить, какой проект принимать. В течение недели шло обсуждение. Совещание включало пять палат². В результате обсуждения из двух проектов был выбран один (проект Конституционного совещания). Проект был отправлен на всенародное обсуждение, после которого созданная рабочая группа анализировала его результаты. Итогом стали несколько томов замечаний, которые были высказаны в процессе обсуждения. Председателем данной группы (комиссии) был Сергей Александрович Филатов, в то время руководитель Администрации Президента Российской Федерации. Заседали две недели, рассматривали все замечания. Стоит отметить, что работали мы только с теми замечаниями, которые были высказаны в ходе всенародного обсуждения. Члены рабочей группы не имели права вносить предложения.

Было много вопросов по первой главе Конституции РФ. Например, в проекте Конституции в статье 5 было указано: «Республики являются суверенными государствами». Одновременно статья 1 проекта предусматривала суверенитет Российской Федерации. Допустить, чтобы на территории государства было несколько суверенных субъектов, было бы некорректно с правовой точки зрения. Представители республик не соглашались на исключение суверенитета республик. Они много раз покидали заседания, их не устраивали предлагаемые варианты. Республики говорили: «Мы – государства, мы обладаем суверенитетом». А куда ж тогда девать суверенитет Российской Федерации? В конце концов договорились исключить слово «суверенный» из статей 1 и 5. Республики также настояли на том, чтобы оставить в части 2 статьи 5 слово «государства». Сейчас мы можем найти в Конституции «республики (государства)». Компромисс был достигнут. Однако в части 1 статьи 4 осталось упоминание о суверенитете: «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию». Таким образом, вопрос о суверенитете был решен.

Был еще один сложный вопрос: что делать с прокуратурой? Она находилась в главе «Судебная власть». Было два варианта: оставить ее в этой главе либо исключить,

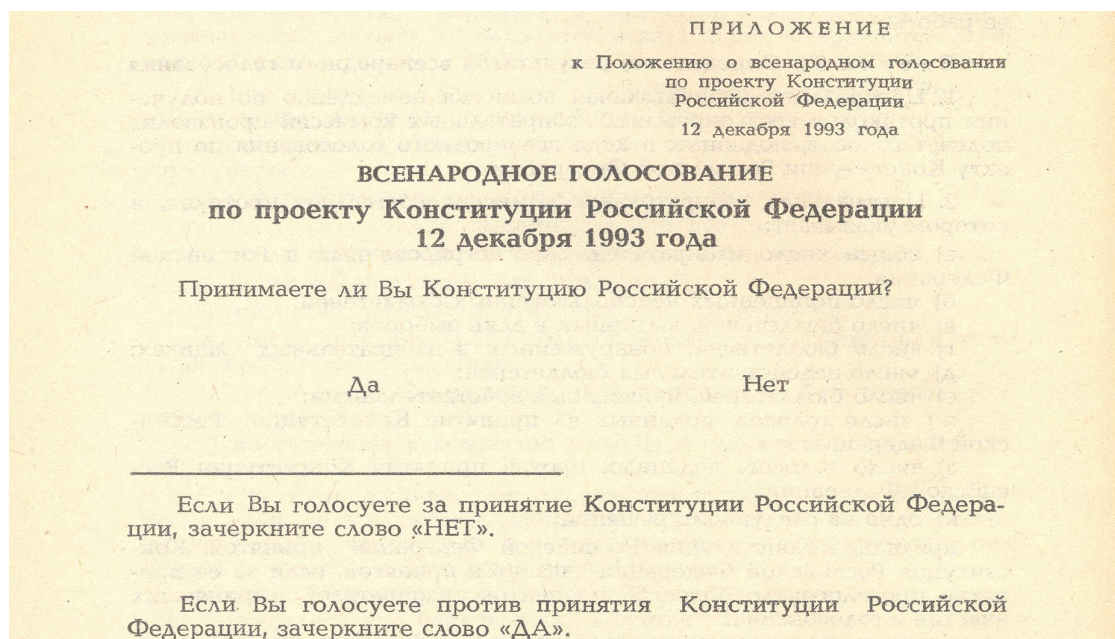
¹ Работа Конституционного совещания проходила с 5 по 16 июня 1993 г. в Москве (О порядке работы Конституционного совещания: Указ Президента РФ от 2 июня 1993 г. № 840 // Собр. актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 23. Ст. 2105).

² Пять групп представителей: группа представителей федеральных органов государственной власти; группа представителей органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга; группа представителей местного самоуправления; группа представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий; группа представителей товаропроизводителей и предпринимателей.

станет ли она судебным органом либо станет независимой от судебной власти. На решение данного вопроса повлияли Генеральный прокурор и его заместители: просили оставить прокуратуру в главе «Судебная власть». Соответствующая норма о прокуратуре остается в главе 7 действующей редакции Конституции.

Следующий вопрос: содержание статей 65 и 66. В них наличествует термин «автономный округ». Они были сделаны отдельными субъектами федерации, и они входили в другие области¹.

В таком виде проект Конституции был вынесен на всенародное голосование.



Бюллетень всенародного голосования
по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 г.

Я был председателем региональной избирательной комиссии Свердловской области и занимался вопросом проведения всенародного голосования. Процесс голосования шел достаточно тяжело. В день голосования явка составляла 46 %, что для принятия Конституции было недостаточно. Я поехал на областное телевидение просить граждан прийти на избирательные участки и отдать свой голос. В итоге большинство голосов мы получили.

Пару слов о принятой Конституции. На мой взгляд, Конституция неплохая. Имеются недостатки, но менять ее нет необходимости.

– Михаил Иванович, каково Ваше отношение к событиям октября 1993 г.?

– По поводу октября: я лишь был в том месте, где похоронены несколько митингующих. Как я отношусь? Плохо. Что оправдывает эти события: нам удалось сохранить единое государство, уберечь нашу Российскую республику от распада. Если бы тогда не нашли консенсуса с субъектами, мы бы вряд ли сохранили страну в том виде, в котором мы имеем ее сейчас.

– Хотелось бы задать Вам вопрос как бывшему ректору Академии, как руководителю. Вследствие принятия Конституции РФ 1993 г. Президент получил широкие полномочия. Как Вы относитесь к сосредоточению большой власти в одних руках?

¹ В настоящий момент Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра входят в Тюменскую область, Ненецкий автономный округ – в Архангельскую область.

– Сосредоточение власти в одних руках всегда, как помягче сказать, не очень хорошо. Это может привести к плохим показателям. События октября 1993 г. это и показали.

– Михаил Иванович, что Вы скажете о последних проектах поправок к Конституции РФ?

– Если мы говорим об объединении высших судов, то об этом уже высказывался Владимир Путин. Он подробно разъяснил, зачем это делается. Я думаю, что возражений ни Государственная Дума, ни Совет Федерации, ни субъекты не выразят. Я бы пошел дальше: сделал бы третью палату в Верховном Суде, которая бы занималась вопросами Конституционного Суда. Прошлые поправки о сроке полномочий были приняты «галопом». Так быстро поправки к Конституции приниматься не должны.

– Как Вы знаете, выдвинута инициатива закрепить в преамбуле особую роль православия для России. Что Вы об этом думаете?

– Мое отношение к этому резко отрицательное. Давайте тогда внесем ислам, иудаизм. Почему одно православие? Нет, нехорошо. В Германии, например, нет государственной поддержки какой-либо религии, несмотря на историческую роль того же протестанства.

– Многие деятели поднимают проблему отсутствия национальной идеи, закрепленной в Конституции. Нужна ли идеология, которая бы вела людей к общей цели, как это было в Советском Союзе?

– В определенной степени идеология закреплена. Проявляется она, на мой взгляд, в преамбуле. Можно назвать статью 2, которая провозглашает приоритет прав человека, да и вся глава 2 – это идеология.

– Спасибо, Михаил Иванович! Нам было очень интересно узнать об истории разработки и принятия Конституции из первых уст!



Михаил Иванович Кукушкин со студентами Института юстиции

Данное мероприятие показало, что проблема изменения Конституции актуальна и сегодня. Видеозапись встречи с Михаилом Ивановичем Кукушкиным останется в музее истории СЮИ – УрГЮА – УрГЮУ как интересный и ценный исторический материал для будущих поколений студентов.



Фрагмент экспозиции, посвященной 20-летию Конституции РФ

Фотоматериалы с этой встречи, равно как и ряд других экспонатов, легли в основу юбилейного выставочного этюда «Конституции РФ – 20 лет», подготовленного как часть большой экспозиции академического музея при участии студентов-исследователей. Были представлены материалы, связанные с развитием Основного закона, разработкой его проектов, а также его осмыслением. Наряду с подборкой изданий советских конституций разных лет, переданных Научной библиотекой Академии, ее преподавателями и студентами, экспонировался архивный документ – план работы кафедры государственного права СЮИ на 1940/1941 учебный год, из которого можно узнать о подготовке выставки к 4-й годовщине Сталинской Конституции.

На выставке можно было ознакомиться с портретами профессоров, преподавателей и выпускников СЮИ – УрГЮА, работавших над проектами Основного закона, выступавших консультантами. Кроме того, был показан фрагмент протокола № 12 заседания кафедры конституционного права УрГЮА от 25 октября 1993 г. об участии членов кафедры в разъяснительной работе по проекту Конституции среди избирателей.



Фрагмент экспозиции, посвященной 20-летию Конституции РФ

В числе экспонатов были Хрустальная Фемида, а также дипломы, привезенные командой УрГЮА после успешного выступления на III Всероссийском конкурсе по конституционному правосудию среди студенческих команд. Отражены материалы Международной конференции «Конституция Российской Федерации: проблемы реализации и перспективы развития конституционализма», приуроченной к юбилею Основного закона и состоявшейся в УрГЮА в октябре 2013 г.¹



Фрагмент экспозиции, посвященной 20-летию Конституции РФ

Вместо заключения

Реконструкция документальной биографии Alma Mater, создание ее летописи – многогранная и перспективная работа. Ее актуальность, интерес к ней студентов – будущих исследователей очевидны. Традиции Свердловского юридического института – Уральской государственной юридической академии прочно связаны как с историей юридической науки и подготовки юридических кадров, так и с историей страны в целом. Их изучение – перспективное направление музейно-педагогической работы, а также серьезная основа для формирования исследовательской компетентности студентов, мобилизации их творческих ресурсов.

Библиография

URL: <http://www.usla.ru/ch.php?mid=139&cid=139&obid=4265>.

Архив УрГЮА. Ф. 2143-р. Личное дело студента Кадочникова Г. Л. № 7911030. Л. 34.

О порядке работы Конституционного совещания: Указ Президента РФ от 2 июня 1993 г. № 840 // Собр. актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 23. Ст. 2105.

Прошлое, настоящее, будущее: 80 лет СЮИ – УрГЮА / отв. ред. В. А. Бублик, В. Д. Перевалов. Екатеринбург, 2011.

Щербинин А. И. Тоталитарная индоктринация как управление сознанием: учеб. пособие. Томск, 2012.

¹ URL: <http://www.usla.ru/ch.php?mid=139&cid=139&obid=4265>.

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
КОНКУРСА НА ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ:
ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ «КРУГЛОГО СТОЛА»*****В. Ш. Шайхатдинов****

Я очень рад приветствовать всех вас на нашем «круглом столе». Поясню, почему именно Уральская государственная юридическая академия, в частности кафедра социального права, государственной и муниципальной службы, выступила наряду с Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Свердловской области организатором «круглого стола».

Для начала хотелось бы несколько слов сказать о себе. В прошлом я практик, в течение шести лет был начальником отдела в Министерстве социального обеспечения Башкирии. Затем работал в Свердловском юридическом институте, где прошел путь от преподавателя до заведующего кафедрой, декана факультета и проректора. Постоянно взаимодействовал с государственными и муниципальными органами — «потребителями» наших выпускников, а также с государственными и муниципальными служащими как слушателями наших курсов дополнительного образования. Затем я перешел на работу в Уральскую академию государственной службы, где более десяти лет был заведующим кафедрой социального права. Там же трудились присутствующая здесь С. А. Иванова, кандидат юридических наук, доцент З. С. Гафаров, который, к сожалению, безвременно скончался. Мы втроем плотно занимались вопросами государственной и муниципальной службы.

Так, мы преподавали учебную дисциплину «Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных и муниципальных служащих». В то время в УрАГС училось много государственных служащих федерального и регионального уровней, депутатов различных уровней, глав муниципальных образований, муниципальных служащих. В настоящее время дисциплина «Право государственной и муниципальной службы» преподается в УрГЮА, в других юридических вузах ее нет.

Кроме того, мы занимались научно-исследовательской работой в данной сфере. По заказу Российской академии государственной службы при Президенте РФ (РАГС) мы выполнили два научно-исследовательских проекта по темам «Правовое регулирование государственной службы в субъектах Российской Федерации» и «Правовое регулирование федеральной государственной службы». Также мы подготовили электронный учебник по государственной и муниципальной службе и учебное пособие «Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации» (1998 г.). Эта работа потребовала тесного сотрудничества с Администрацией Президента РФ и, естественно, с РАГС.

С. А. Иванова в 2002 г. защитила кандидатскую диссертацию на тему «Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих», а затем опубликовала монографию на эту же тему.

* «Круглый стол» прошел в УрГЮА 19 февраля 2014 г. Подробнее см.: *Иванова С. А.* Актуальные проблемы правового регулирования конкурса на замещение должности государственной гражданской службы Российской Федерации и пути их решения: обзор «круглого стола» // Электрон. прил. к «Рос. юрид. журн.». 2014. № 3.

** Шайхатдинов Владимир Шамильевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой социального права, государственной и муниципальной службы Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург). E-mail: sea001@usla.ru.

Мы также участвовали в подготовке проектов ряда федеральных законов по вопросам государственной службы, для чего неоднократно выезжали на заседания Государственной Думы РФ. С. А. Иванова принимала участие в работе «круглых столов» по проблемам практики применения законодательства о государственной службе, организованных Государственной Думой РФ.

Мы активно сотрудничали с учебными заведениями Франции и Германии, где готовят государственных служащих. Выезжали в эти страны, проводили совместные семинары. Так, по итогам сотрудничества с Региональным институтом администрации (Метц, Франция) было выпущено совместное издание «Правовое регулирование труда государственных служащих в России и Франции».

Мы взаимодействовали с Конституционным Судом РФ, Министерством труда и социальной защиты РФ, Министерством юстиции РФ, Аппаратом Полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе, органами государственной власти Свердловской, Пермской, Курганской, Тюменской, Челябинской областей, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов и органами местного самоуправления Екатеринбурга, Сургута, Магнитогорска, Челябинска и др.

Нами разработано немало законопроектов по вопросам государственной и муниципальной службы для субъектов Российской Федерации.

Наконец, мы подготовили и провели ряд научно-практических семинаров и «круглых столов» как на базе УрАГС, так и на базе государственных органов субъектов Российской Федерации, в том числе УрФО. Также нами опубликовано значительное количество научных и научно-практических статей по вопросам государственной и муниципальной службы.

Став в 2002 г. сотрудниками УрГЮА, мы с С. А. Ивановой продолжили работу, начатую в УрАГС. К нам присоединились и другие преподаватели: кандидат юридических наук, доцент В. П. Миронов, имеющий большой опыт государственно-правовой работы, кандидат юридических наук, доцент А. В. Гусев, бывший Председатель Уставного Суда Свердловской области. В 2005 г. А. В. Гусев выпустил монографию «Российская государственная служба: проблемы правового регулирования», а в 2009 г. защитил докторскую диссертацию на эту тему. Позднее на нашей кафедре появились молодые преподаватели: кандидаты юридических наук, доценты И. В. Григорьев, А. С. Кузеванов, И. Н. Плешакова (присутствующие здесь), А. В. Медведев. Среди совместителей следует назвать судью Областного суда, кандидата юридических наук, доцента А. С. Васильеву, начальника Управления по взаимодействию с Законодательным Собранием Свердловской области и ведению регистра муниципальных актов Правительства Свердловской области, кандидата юридических наук С. В. Наймушина, начальника юридического отдела Министерства социальной политики Свердловской области, кандидата юридических наук Л. Н. Шипулину. Они также занимаются вопросами государственной службы.

В 2011 г. в УрГЮА вышло наше учебное пособие «Право государственной и муниципальной службы». В 2013 г. это же пособие, переработанное и дополненное, опубликовано в московском издательстве «Проспект».

В последние годы наша кафедра много сделала для подготовки магистров. На базе кафедры было открыто магистерское направление «Правовое обеспечение социальной деятельности и публичной службы». Преподаватели кафедры разработали значительное количество учебно-методических материалов, что потребовало немало усилий и времени. На этом направлении преподаются такие дисциплины, как «Правовое регулирование государственной гражданской службы», «Правовое регулирование муниципальной службы», «Правовое регулирование военной службы», «Правовое регулирование правоохранительной службы», «Социальная защита лиц, замещающих государственные и муниципальные должности», «Социальная защита государственных

и муниципальных служащих», «Особенности прохождения государственной службы в отдельных государственных органах», «Организационно-правовые вопросы борьбы с коррупцией на государственной и муниципальной службе», «Медицинское право», «Проблемы правового регулирования занятости населения» и др.

Остановлюсь на некоторых вопросах.

1. О магистратуре. Несмотря на то что наше магистерское направление предназначено для обучения государственных и муниципальных служащих, а также лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, интереса к нему эти лица не проявляют, и направление под угрозой закрытия. Причин отсутствия интереса несколько. Назову лишь одну. До сих пор в нашей стране нет перечня должностей, которые могут замещать только выпускники-магистры. Кроме того, в ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ (далее — ФЗ № 79) указано, что в число квалификационных требований к кандидатам на должности гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп входит наличие высшего профессионального образования, т. е. любого высшего. Очевидно, поэтому многие специалисты признают, что эффективность государственного и муниципального управления в России невысока. Но федеральные власти начинают это понимать. Так, в ст. 12 ФЗ № 79 Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ внесено дополнительное квалификационное требование к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» о наличии среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности. Согласно п. 1 Указа Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1137 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих»² (в ред. от 15 ноября 2013 г.) граждане, имеющие дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома могут претендовать на замещение ведущих должностей государственной гражданской службы, имея, как минимум, один год стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажа работы по специальности. Как известно, от остальных претендентов требуется наличие не менее двух лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее четырех лет стажа работы по специальности. Кроме того, ст. 12 ФЗ № 79 планируется дополнить требованием о наличии у служащих образования, соответствующего направлению их деятельности, а также положением о преимуществе претендентов, имеющих дипломы магистра.

Пока готовятся эти изменения, призываю государственные и муниципальные органы к более тесному сотрудничеству с УрГЮА, в том числе в плане подготовки магистров по направлению нашей кафедры. Надо учитывать, что законодательство о государственной и муниципальной службе чрезвычайно сложно и противоречиво. Чтобы профессионально применять его, необходимо получить не только юридическое образование, но и упомянутую магистерскую специализацию.

2. О правовом статусе работников прокуратуры. Из содержания Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»³ (далее — Закон о прокуратуре) и соответствующих подзаконных актов невозможно установить правовой статус заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ и их заместителей, прокуроров районов и городов и их заместителей. Весьма противоречивы положения ст. 40 Закона о прокуратуре. С одной стороны, в ней установлено, что прокурорские работники явля-

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Там же. 2005. № 40. Ст. 4017.

³ Там же. 1995. № 47. Ст. 4472.

ются федеральными государственными служащими, с другой стороны, утверждается, что трудовые (а не служебные) отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются законодательством о труде и законодательством о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных данным Законом. Кроме того, в п. 3 ст. 40¹ Закона о прокуратуре указано, что лица принимаются на службу в органы и учреждения прокуратуры на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. Между тем работники прокуратуры (за исключением тех, чей статус до сих пор не определен) – это федеральные государственные гражданские служащие. Следовательно, согласно ст. 23 ФЗ № 79 с ними заключается служебный контракт, который Трудовым кодексом не регулируется. К тому же в соответствии со ст. 73 ФЗ № 79 нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной Федеральным законом. Этой теме посвящена моя статья «О некоторых вопросах правового регулирования государственной службы в органах прокуратуры и Следственного комитета РФ»¹.

3. О срочных трудовых договорах на муниципальной службе. К сожалению, нередко заместители глав муниципального образования, другие должностные лица – муниципальные служащие назначаются на должности на основании срочного трудового договора, заключенного на срок полномочий глав муниципальных образований. Это грубое нарушение законодательства о труде и муниципальной службе. Подробнее с темой можно ознакомиться в моей статье «О срочных трудовых договорах на муниципальной службе»².

Библиография

О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих: Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1137 (в ред. от 15 ноября 2013 г.) // СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 4017.

О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1// СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

И. П. Гирин*

Вопросы, связанные с применением правовых норм, регулирующих организацию и проведение конкурса на замещение должности федеральной государственной гражданской службы, актуальны и для Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Свердловской области. Так, в 2013 г. в Главном управлении было проведено восемь конкурсов на замещение вакантных должностей. По результатам конкурса на государственную гражданскую службу принято 12 человек.

Кадровые службы, чья работа регулируется ФЗ № 79, сталкиваются с проблемами применения этого Закона, в частности с противоречием его норм отдельным статьям Трудового кодекса РФ.

Остановлюсь на некоторых из них.

Первая проблема связана с выполнением п. 20 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 (далее – Указ

¹ Рос. юрид. журн. 2012. № 3.

² Там же. 2013. № 5.

* Гирин Игорь Петрович – начальник отдела государственной службы и кадров Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Свердловской области (Екатеринбург). E-mail: sea001@usla.ru.

№ 112), в соответствии с которым требуется проводить заседание конкурсной комиссии при наличии не менее двух кандидатов. Об этой проблеме говорила С. А. Иванова. Обеспечить выполнение названного требования сложно по ряду причин.

Во-первых, нелегко подобрать на вакантную должность не менее двух кандидатов, так как на рынке труда федеральная государственная гражданская служба неконкурентоспособна ввиду незначительного размера денежного содержания (в 2013 г. среднемесячное денежное содержание гражданских служащих Свердловской области составило 28 000 руб., гражданских служащих в Главном управлении – 13 000 руб.).

Во-вторых, оформление документов при поступлении на государственную гражданскую службу, в том числе проверка достоверности представленных претендентом сведений, занимает по закону не менее 36 дней (21 день – срок, в течение которого со дня объявления конкурса можно подавать документы; 15 дней – срок, не позднее которого необходимо уведомить кандидатов о проведении второго этапа конкурса). Такой длительный срок оформления отталкивает кандидатов.

Бывает, что после оформления всех необходимых документов остается один кандидат, который желает работать в государственном органе и соответствует всем предъявляемым требованиям, в том числе квалификационным. Тем не менее в силу п. 20 Указа № 112 конкурсная комиссия не вправе проводить заседание, что исключает прием кандидата на государственную гражданскую службу. В связи с этим в 2013 г. в Главном управлении не состоялось два объявленных конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы.

В подобных ситуациях кандидату предлагается другая должность (в том числе временная), для замещения которой не требуется проведение процедуры конкурсного отбора, или рассматривается вопрос о включении его в кадровый резерв. Однако это не всегда соответствует желанию кандидата.

Таким образом, государственный орган теряет подходящего кандидата и одновременно нарушается конституционное право гражданина на труд.

Федеральная гражданская служба в плане отбора кандидатов значительно уступает другим видам государственной службы. Так, при приеме на работу в МЧС, полицию отсутствует требование о наличии не менее двух кандидатов на вакантную должность. Достаточно, чтобы кандидат прошел необходимую процедуру оформления и соответствовал предъявляемым требованиям.

Вторая проблема касается применения ст. 35 ФЗ № 79 «Расторжение срочного служебного контракта». Она связана с ситуацией, когда гражданский служащий, который замещает должность на условиях служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, берет отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет; на период его отсутствия принимается другой гражданский служащий, в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 25 ФЗ № 79 («Срок действия служебного контракта») с ним заключается срочный служебный контракт. При этом согласно п. 3 ч. 2 ст. 22 ФЗ № 79 конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы не проводится. При выходе гражданского служащего из отпуска по уходу за ребенком (в том числе досрочном) действие служебного контракта другого гражданского служащего прекращается на основании п. 2 ч. 1 ст. 33 ФЗ № 79 и он подлежит увольнению с гражданской службы в порядке, предусмотренном ст. 35 ФЗ № 79.

Однако может возникнуть ситуация, когда гражданский служащий после окончания отпуска по уходу за ребенком решает на работу не выходить и уволиться. Как в этом случае поступить с гражданским служащим, принятым на условиях срочного служебного контракта? На основании п. 3 ст. 35 ФЗ № 79 его уволить нельзя, поскольку соответствующий гражданский служащий не вышел на работу (гражданскую службу). Можно ли считать должность гражданской службы вакантной, если гражданский служащий, заключивший срочный служебный контракт, продолжает работу и ни одна из сторон

не потребовала расторжения служебного контракта? Ведь если должность гражданской службы не вакантна, то объявлять конкурс нельзя.

К сожалению, ФЗ № 79 эту ситуацию не регулирует.

Я считаю, ответ содержится в ч. 4 ст. 58 ТК РФ («Срок трудового договора»): «В случае, когда ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия и работник продолжает работу после истечения срока действия трудового договора, условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок». В то же время в ст. 25 («Срок действия служебного контракта») ФЗ № 79 подобная норма не предусмотрена. Как быть? Учитывая, что приведенный пример не урегулирован ФЗ № 79, полагаю, что в данном случае в соответствии со ст. 73 ФЗ № 79 необходимо руководствоваться Трудовым кодексом РФ. Однако при использовании ч. 4 ст. 58 ТК РФ получается, что, с одной стороны, соблюдены права гражданского служащего, а с другой – нарушены требования ст. 22 ФЗ № 79, которая предусматривает поступление на гражданскую службу по результатам конкурса.

Следующая проблема имеет отношение к п. 5 ч. 1 ст. 33 ФЗ № 79, который содержит требование о проведении конкурса в связи с переводом гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида.

Статья 33 ФЗ № 79 предполагает увольнение служащего с гражданской службы, однако не гарантирует поступление его в другой государственный орган или на государственную службу иного вида, так как замещение вакантной должности должно проходить на общих основаниях, т. е. по конкурсу (за исключением случаев, когда конкурс не проводится). Это противоречит ч. 4 ст. 64 ТК РФ, где сказано: «Запрещается отказывать в заключении трудового договора работникам, приглашенным в письменной форме на работу в порядке перевода от другого работодателя, в течение одного месяца со дня увольнения с прежнего места работы». Очевидно, в силу ст. 73 ФЗ № 79 такое право возникает и у гражданского служащего. В данном случае к отношению, связанному с трудоустройством гражданина на гражданскую службу «...в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом», должны применяться общие нормы ТК РФ, однако с учетом особенностей, предусмотренных ФЗ № 79, в данном случае – ст. 22.

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ
К «РОССИЙСКОМУ ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»**

Главный редактор Издательского дома
Уральского государственного юридического университета
А. Н. Митин

Редакторы *О. Ю. Петрова, Н. Н. Рассохина*
Дизайн обложки *И. М. Митрофанова*
Компьютерная вёрстка *А. А. Холодилова*

Подписано к использованию 05.09.14.
Уч.-изд. л. 4,43.
Объем 9,05 МВ

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1, п. 1 ч. 4 ст. 11
Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ
маркировке не подлежит

Издательский дом
Уральского государственного юридического университета.
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23.
Тел.: 375-58-31, 374-32-35. E-mail: idom@list.ru