

НАДЕЖДЫ СВЕТ

(К 95-летию со дня рождения Надежды Георгиевны Салищевой)

© 2019 г. В. Ф. Ломакина, М. А. Штатина^{1, *}

¹ Российский университет дружбы народов (РУДН), Москва

*E-mail: mshtatina@mail.ru

Поступила в редакцию 21.08.2019 г.

Аннотация. Статья посвящена 95-летию со дня рождения Надежды Георгиевны Салищевой, заслуженного юриста РФ, одного из основателей современной концепции административного процесса. Авторы статьи отметили неоценимый вклад Н.Г. Салищевой в разработку теоретических проблем института административной ответственности и формирование законодательства об административных правонарушениях. Не все плодотворные предложения ученого реализованы в нашем законодательстве, но до сих пор они поражают своей обоснованностью и научной глубиной, вдохновляют и несут свет Надежды.

Ключевые слова: Н.Г. Салищева, административное право, административный процесс, административная ответственность, административное судопроизводство, административные процедуры.

Цитирование: Ломакина В.Ф., Штатина М.А. Надежды свет (К 95-летию со дня рождения Надежды Георгиевны Салищевой) // Государство и право. 2019. № 9. С. 131–135.

DOI: 10.31857/S013207690006737-2

NADEZHDA LIGHT

(To the 95-th birthday of Nadezhda G. Salishcheva)

© 2019 V. F. Lomakina, M. A. Shtatina^{1, *}

¹ RUDN University, Moscow

*E-mail: mshtatina@mail.ru

Received 21.08.2019

Abstract. The article is devoted to the 95th anniversary of Nadezhda G. Salishcheva, honored lawyer of the Russian Federation, one of the founders of the modern concept of administrative process. The authors noted the invaluable contribution of N. Salishcheva to the development of theoretical problems of the Institute of administrative responsibility and the formation of legislation on administrative offenses. Not all the fruitful proposals of the scientist are implemented in our legislation, but so far they amaze with their validity and scientific depth, inspire and carry the light of Nadezhda.

Key words: N. Salishcheva, Administrative Law, administrative process, administrative responsibility, administrative procedure.

For citation: Lomakina, V.F., Shtatina, M.A. (2019). Nadezhda light (To the 95-th birthday of Nadezhda Salishcheva) // Gosudarstvo i parvo=State and Law, № 9, pp. 131–135.

30 сентября – 95-летие заслуженного юриста РФ, профессора, кандидата юридических наук Надежды Георгиевны Салищевой. Уже три года Надежды Георгиевны нет среди нас, но ее вклад в развитие российской административно-правовой науки, административного законодательства, юридического образования и подготовку судей столь велик, что еще долго будет востребован как учеными, так и практиками.

Надежда Георгиевна Салищева обладала широчайшим профессиональным кругозором, отличалась ясностью и глубиной мысли, уникальным знанием законодательства, стойкостью духа, демократичностью и душевностью. Все, знакомые с трудами Надежды Георгиевны, ее высоко ценили и уважали, и каждый, общаясь с ней лично, подпадал под ее обаяние. Коллеги и ученики искренне любили ее.

Н. Г. Салищева закончила юридический факультет Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова и аспирантуру Все-союзного института юридических наук (ВИЮН). Среди своих учителей и коллег, повлиявших на ее становление как ученого, Надежда Георгиевна выделяла С. С. Студеникина, А. Е. Лунева, Ц. А. Ямпольскую, В. А. Власова, А. Е. Флейшиц, Д. М. Генкина, М. М. Исаева, Л. А. Лунца, Б. И. Новицкого, И. Л. Брауде и Н. Г. Александрова. На протяжении всей жизни она была дружна с Н. Я. Куприцем, под руководством которого подготовила дипломную работу, и была безмерно благодарна своему научному руководителю в аспирантуре И. И. Евтихиеву. С особой теплотой отзывалась Надежда Георгиевна о совместной работе с Б. Н. Лазаревым.

Почти 35 лет она проработала в Институте государства и права РАН. Ее монографические исследования «Административный процесс в СССР» (М., 1964), «Гражданин и административная юрисдикция в СССР» (М., 1970) стали классикой административного права. Участие Н. Г. Салищевой в фундаментальном научном труде «Научные основы государственного управления в СССР» (М., 1968) с такими учеными, как М. И. Пискотин, А. Е. Лунев, Ю. А. Тихомиров и др., в комментариях к кодексам об административных правонарушениях РСФСР и Российской Федерации, к Конституции РФ под редакцией Б. Н. Топорнина, а также В. В. Лазарева обогатило как отечественную науку, так и правоприменительную практику.

В течение почти 20 лет Надежда Георгиевна работала в Юридическом отделе аппарата Президиума Верховного Совета СССР, в том числе в должности заведующей сектором по вопросам исполнения законодательства. Она непосредственно обеспечивала законотворческую и контрольную деятельность комиссий законодательных предложений обеих палат Верховного Совета СССР.



Н. Г. Салищева была разработчиком многих законов и других нормативных правовых актов, в том числе действовавших в течение нескольких десятилетий Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» 1968 г. и Закона СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» 1993 г. При ее непосредственном участии были подготовлены Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. и ныне действующий КоАП РФ 2002 г. Надежда Георгиевна – один из авторов важнейших для нашей правовой системы инициативных законопроектов, таких как проект федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве. Общая часть»¹ и концепция федерального закона «Об административной процедуре»².

¹ См.: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть»: инициативный проект с комментариями. М., 2001.

² См., напр.: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 4.

Н.Г. Салищева по праву считается одним из основателей современной концепции административного процесса. Причем если в 60-х годах она выступала за процессуальную регламентацию порядка рассмотрения либо спора между сторонами административно-правового отношения, либо нарушения нормы административного права, требующего принудительного вмешательства государственного органа³, то впоследствии ею была обоснована необходимость широкого подхода к понятию административного процесса, включающего административные процедуры, административный юрисдикционный процесс и административное судопроизводство⁴.

При этом Надежда Георгиевна всегда считала недопустимым чрезмерное расширение сферы административно-процессуального регулирования и не поддерживала позицию о том, что процессуальные нормы – формы жизни всех материальных норм⁵. Она полагала, что в административно-процессуальном регулировании нуждаются прежде всего те общественные отношения, в которых реализуются права и обязанности граждан и организаций в их взаимоотношениях с органами и должностными лицами публичной власти. По ее мнению, на современном этапе важнейшей является задача подготовки и принятия закона об административной процедуре. Этот закон должен установить общие принципы и правила взаимодействия граждан и их организаций с органами публичной власти, когда реализуются, с одной стороны, права и обязанности невластных субъектов, а с другой – управленческая компетенция органов и их должностных лиц.

Неоценим вклад Н.Г. Салищевой в разработку теоретических проблем института административной ответственности и формирование законодательства об административных правонарушениях. Оценивая эффективность нормативного содержания КоАП РФ и практики применения его положений, она обращала внимание как на позитивные стороны процесса модернизации Кодекса, которые необходимо и далее развивать, так и на многие проблемные вопросы, существенные недостатки и пробелы Кодекса.

Учитывая современное состояние КоАП РФ, Н.Г. Салищева пришла к убеждению о необходимости разработки новой редакции КоАП РФ.

³ См.: Салищева Н.Г. Избранное. М., 2011. С. 19.

⁴ См.: Салищева Н.Г., Дубровский Д.С., Женетль С.З., Штатина М.А. Административный процесс: учеб. М., 2014.

⁵ См.: Салищева Н.Г. Административно-процессуальные отношения: развитие на современном этапе, проблемы законодательного регулирования // Административные правоотношения: вопросы теории и практики / отв. ред. Н.Ю. Хаманева // Труды ИГП РАН. 2009. № 1. С. 21.

В частности, она совершенно справедливо и обоснованно считала, что в новом КоАП РФ следует ограничить практику дробления составов административных правонарушений в узковедомственных интересах надзорных и контрольных органов. Настороженно относилась к безусловному наделению органов местного самоуправления полномочиями правового регулирования административной ответственности. Допускала позитивным выделение грубых административных правонарушений, исходя из причиненного вреда здоровью человека, материального и морального ущерба физическому лицу, значительного вреда имуществу государства, юридического лица. Но при этом полагала излишним выделение значительных и менее значительных административных правонарушений.

Н.Г. Салищева высказывала сомнения в целесообразности введения в проект нового КоАП РФ таких мер административного наказания, как исправительные работы, осуществляемые по месту работы, ликвидация юридического лица и прекращение деятельности индивидуального предпринимателя. Эти виды наказания, по мнению ученого, можно было бы отнести к институтам гражданско-гражданского права.

Н.Г. Салищева обращала внимание на проблему рационального распределения подведомственности дел об административных правонарушениях между судами и органами исполнительной власти. Она предлагала освободить судей от рассмотрения дел об административных правонарушениях, за совершение которых предусматривается ответственность в виде административного штрафа, и передать юрисдикционные полномочия соответствующим должностным лицам органов исполнительной власти, поскольку наиболее компетентное мнение о нарушении специальных норм может выразить специализированный орган. Надежда Георгиевна считала целесообразным разработку специальных процессуальных норм о порядке судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях и предлагала исключить из норм Арбитражного процессуального кодекса РФ положения, определяющие особенности процесса рассмотрения дел об административных правонарушениях арбитражными судами.

Велик вклад Н.Г. Салищевой в совершенствование российского судопроизводства. Она была членом Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия и в 1998 г. выступила на его заседании с докладом о концепции административного судопроизводства в России. Надежда Георгиевна обобщила, систематизировала и развила разработанные административно-правовой наукой идеи об административной юстиции, не

случайно впоследствии они были положены в основу Кодекса административного судопроизводства РФ.

Н.Г. Салищева приветствовала принятие КАС РФ, но выступала за расширение предмета административного судопроизводства. С одной стороны, отмечала она, необходимо в дальнейшем распространить нормы КАС РФ на сферу деятельности не только судов общей юрисдикции, но и арбитражных судов, а с другой – расширить категории дел, разрешаемых по нормам КАС РФ⁶. Еще в 1994 г. Н.Г. Салищева отмечала, что к административным делам должны быть отнесены, в частности, установление неправильностей записей актов гражданского состояния; рассмотрение исков об исключении из описи имущества; разбирательство жалоб на действия нотариусов и органов, выполняющих нотариальные действия; рассмотрение споров по поводу выданных авторских свидетельств в части, касающейся авторства⁷.

В течение многих лет Н.Г. Салищева была членом Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ, активно участвуя в подготовке материалов обобщения судебной практики. Более 15 лет вела занятия с судьями в Российском государственном университете правосудия (ранее – Российская академия правосудия), постоянно консультировала судей по сложным вопросам применения административного законодательства. На протяжении многих лет Н.Г. Салищева была членом редакционных коллегий журналов «Государство и право» РАН, «Административное право и процесс».

Надежда Георгиевна, будучи непревзойденным оратором, была способна доходчиво объяснить самые сложные юридические понятия и конструкции, выстроить доверительную беседу с любой аудиторией. «Когда она выступала с докладом или просто брала слово, выражая собственную позицию по тем или иным обсуждаемым вопросам, зал замирал, все присутствующие слушали ее речь в полной тишине и с большим интересом, насколько яркими и высокопрофессиональными были эти выступления»⁸.

Н.Г. Салищева преподавала в Московской юридической школе, на Всесоюзных курсах усовершенствования юристов при Минюсте СССР, во

⁶ См.: Салищева Н.Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти // Труды ИГП РАН. 2015. № 4.

⁷ См.: Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека: сб. ст. / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1994. С. 78.

⁸ Ломакина В.Ф. Первую встречу с Надеждой Георгиевной я запомнила на всю свою жизнь // Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. М., 2017. С. 143.

Всесоюзном институте юридических наук (ныне – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ), Всесоюзном юридическом заочном институте (ныне – МГЮУ им. О.Е. Кутафина), в Высшей дипломатической школе, МГИМО, в Академическом правовом университете при ИГП РАН, Российском государственном университете правосудия (РГУП).

Надежда Георгиевна «была одной из немногих преподавателей кафедры, которых никогда не приходилось заменять. Ни самочувствие, ни занятость по основному месту работы как будто не могли помешать проведению лекций, консультаций, экзаменов. Как нам хотелось, чтобы эти уроки науки, жизни и любви никогда не заканчивались!»

Сейчас кафедра административного права РГУП носит имя Надежды Георгиевны Салищевой. Это помогает, но и ко многому обязывает⁹.

Надежда Георгиевна также читала лекции и выступала с докладами за рубежом, в том числе в Финляндии, Франции, Канаде. Уникальная профессиональная эрудиция Надежды Георгиевны, глубина проникновения в предмет изучения, практическая направленность предложенных ею концептуальных решений никого не оставляли равнодушными.

Под руководством Н.Г. Салищевой были успешно защищены 13 диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук, два ее аспиранта (Г.В. Атаманчук и В.И. Шабайлов) впоследствии стали докторами юридических наук.

Плодотворная деятельность Н.Г. Салищевой была отмечена благодарностями Президента РФ, Председателя Верховного Суда РФ, Президента Российской академии наук, а также государственными наградами СССР и Российской Федерации, в том числе Орденом Трудового Красного Знамени и Орденом Дружбы Народов. Ей присвоено почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации».

Н.Г. Салищева олицетворяла собой преемственность российской административно-правовой науки. В ее работах объединялись творческие искания дореволюционных и советских ученых, раскрывалась специфика действующего административно-правового регулирования и показывались перспективные направления развития отечественного административного права. Работы Н.Г. Салищевой не только обращали внимание на особенности, достоинства и недостатки действующего административного законодательства, но и показывали конкретные пути и средства его совершенствования, отражая оптимизм и душевную щедрость автора. Не все плодотворные предложения Надежды

⁹ Штатина М.А. Мне посчастливилось работать с Надеждой Георгиевной // Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 229, 230.

Георгиевны реализованы в нашем законодательстве, но до сих пор они поражают своей обоснованностью и научной глубиной, вдохновляют и несут свет Надежды.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Ломакина В.Ф.* Первую встречу с Надеждой Георгиевной я запомнила на всю свою жизнь // Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. М., 2017. С. 143.
2. *Салищева Н.Г.* Административно-процессуальные отношения: развитие на современном этапе, проблемы законодательного регулирования // Административные правоотношения: вопросы теории и практики / отв. ред. Н.Ю. Хаманева // Труды ИГП РАН. 2009. № 1. С. 21.
3. *Салищева Н.Г.* Избранное. М., 2011. С. 19.
4. *Салищева Н.Г.* О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека: сб. ст. / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1994. С. 78.
5. *Салищева Н.Г.* О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти // Труды ИГП РАН. 2015. № 4.
6. *Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б.* О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 4.
7. *Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б.* Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть»: инициативный проект с комментариями. М., 2001.
8. *Салищева Н.Г., Дубровский Д.С., Женетль С.З., Штатина М.А.* Административный процесс: учеб. М., 2014.
9. *Штатина М.А.* Мне посчастливилось работать с Надеждой Георгиевной // Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. М., 2017. С. 229, 230.

REFERENCES

1. *Lomakina V.F.* First meeting with Nadezhda Georgievna I remember all my life // Nadezhda Georgieva Salishcheva. Book of memory. M., 2017. P. 143 (in Russ.).
2. *Salishcheva N.G.* Administrative-procedural relations: development at the present stage, problems of legislative regulation // Administrative legal relations: questions of theory and practice / resp. N. Yu. Khama-neva // Proceedings of ISL RAS. 2009. No. 1. P. 21 (in Russ.).
3. *Salishcheva N.G.* Favorites. M., 2011. P. 19 (in Russ.).
4. *Salishcheva N.G.* About some ways of protection and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens in the sphere of activity of Executive power in the Russian Federation // The Constitution of the Russian Federation and improvement of mechanisms of protection of human rights: collection of articles / ed. by E.A. Lukasheva. M., 1994. P. 78 (in Russ.).
5. *Salishcheva N.G.* On judicial control of legality in activity of bodies of Executive power // Proceedings of ISL RAS. 2015. No. 4 (in Russ.).
6. *Salishcheva N.G., Abrosimova E.B.* On the problems of formation of the Institute of administrative procedure in the Russian Federation // Constitutional Law: Eastern European review. 2002. No. 4 (in Russ.).
7. *Salishcheva N.G., Abrosimova E.B.* Federal constitutional Law «On administrative proceedings. General part»: initiative project with comments. M., 2001 (in Russ.).
8. *Salishcheva N.G., Dubrovsky D.S., Zhenetl' S.Z., Shtatina M.A.* Administrative process: Textbook. M., 2014 (in Russ.).
9. *Shtatina M.A.* I was fortunate to work with Nadezhda Georgievna // Nadezhda Georgieva Salishcheva. Book of memory. M., 2017. P. 229, 230 (in Russ.).

Сведения об авторах

ЛОМАКИНА Валентина Федоровна –
кандидат юридических наук, доцент; Москва

ШТАТИНА Марина Анатольевна –
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов (РУДН);
117198 г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Authors' information

LOMAKINA Valentina F. –
PhD in Law, associate Professor; Moscow

SHTATINA Marina A. –
PhD in Law, associate Professor, associate Professor of Administrative and Financial Law Department, Law Institute, RUDN University;
6 Miklukho-Maklaya street,
117198 Moscow, Russia