

ЗАРУБЕЖНОЕ ПРАВО

УДК 342.9

*Й. Пуделька*ПОНЯТИЕ УСМОТРЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ ГЕРМАНИИ
И ЕГО ОТГРАНИЧЕНИЕ ОТ СУДЕБНОГО УСМОТРЕНИЯ

Статья описывает понятие усмотрения как одно из центральных понятий в науке административного права; проводится параллель между усмотрением органа управления (так называемые дискреционные полномочия) и судебным усмотрением. Административный орган обязан применять усмотрение в соответствии с целью предоставления права усмотрения и соблюдать установленные законом пределы усмотрения, если он уполномочен действовать по собственному усмотрению. Правильное применение усмотрения административным органом может быть перепроверено в рамках досудебного обжалования этим же или вышестоящим административным органом. Административный орган или вышестоящий административный орган могут иначе оценить целесообразность решений и тем самым принять другие решения, даже если нет никаких сомнений в правомерности первоначального решения. В частности, в случае досудебного обжалования исходят из того, что проводится новая оценка целесообразности действий органа исполнительной власти. Это не вызывает никаких правовых проблем в отношении защиты доверия, поскольку заявитель сам, подав претензию, препятствует вступлению административного акта в законную силу и тем самым связанной с этим более сложной отменности. Однако это становится проблематичным в случае рассмотрения дела в административном суде, поскольку суды в силу принципа разделения властей вправе проверять лишь правомерность действий исполнительной власти, а именно целесообразность ее решений. В связи с этим в рамках процесса в административном суде проверка дискреционных решений ограничивается лишь проверкой наличия одного из видов ошибок усмотрения, а не проверкой на предмет того, является ли административный акт или отказ в издании или неиздании административного акта неправомерным, были ли нарушены предусмотренные законом пределы усмотрения или усмотрение не было применено согласно цели его предоставления. Далее идет подробное описание видов усмотрения и того, какие существуют ошибки усмотрения. В заключение приводятся аргументы в пользу существования усмотрения, поскольку имеются сомнения относительно подержанности коррупции решений, связанных с усмотрением. Библиогр. 2 назв.

Ключевые слова: судебное усмотрение, дискреционные полномочия, административный акт, принцип разделения властей, закон об административных процедурах, административно-процессуальный кодекс, досудебное обжалование, виды ошибок усмотрения, коррупция.

Пуделька Йорг — представительство Немецкого фонда правового сотрудничества (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) в Казахстане и Туркменистане, Казахстан, 010000, Астана, Самал, 12; joerg.pudelka@giz.de

Pudelka Jörg — the German Foundation for legal cooperation (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ, GmbH) in Kazakhstan and Turkmenistan, 12, Samal, Astana, 010000, Kazakhstan; joerg.pudelka@giz.de

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2017

THE CONCEPT OF DISCRETION IN ADMINISTRATIVE LAW OF GERMANY AND ITS DISTINCTION FROM THE JUDICIAL DISCRETION

The author gives a definition of discretion as a one of the key institutes in administrative law. Discretion is a legal conception, used in executive state bodies and courts. The executive body must have borders of discretion if it has power of discretion and this may be a matter to the lawsuit or administrative revision made by the same executive body or highest executive body. The highest body may have its own opinion or may give another point of view if there is no doubt of the legality of the impugned decision. In particular, it means that an independent review must be provided of the expediency of the executive body's decision. This formalized the main problem, because administrative courts have a right only to verify legal aspects in the decisions of executive power but not the expediency of its decisions. As part of the process in the administrative court, verification of discretionary decisions is limited only to testing the existence of one of the types of marginal discrepancies, rather than checking whether an administrative act or refusal to publish or not issuing an administrative act is illegal. In the following, the author gives a detailed description of the types of discretion and what errors of discretion exist. In conclusion, the article demonstrates arguments in favor of the existence of discretion, as there are doubts about the susceptibility of decisions with discretion with respect to corruption. Refs 2.

Keywords: court's discretion, discretionary power, administrative act, principle of separation of powers (*trias politica*), statute on administrative procedures, administrative procedural code, pretrial appeal, types of margin of appreciation, corruption.

Понятие «усмотрение» — одно из центральных в административном праве. Если какая-либо норма права предоставляет органу управления усмотрение (другими словами, дискреционные полномочия), то под этим подразумевается, что данный орган имеет определенный диапазон для самостоятельного принятия решений, которые могут быть перепроверены судом в ограниченном объеме. Усмотрение может касаться «совершения или несовершения какого-либо действия» органом (так называемое право органа управления действовать по собственному усмотрению, нем. *Entschließungsermessen*) или затрагивать вопрос, каким образом (т.е. с помощью каких мер) орган управления должен реагировать в конкретном случае (или же, при существовании нескольких возможных адресатов одной меры, к кому из них применить данную меру). В последней ситуации говорят о праве выбора по усмотрению, когда орган управления может выбрать адресата или меру из нескольких имеющихся (нем. *Auswahlermessen*).

Ответ на вопрос о том, предоставляет ли какая-либо норма права органу управления усмотрение или нет, необходимо искать в самой норме. В абсолютном большинстве случаев текст самой нормы дает необходимый ответ (например, в нем используются такие формулировки, как «может», «имеет право» или «должен»). В более редких случаях к предоставлению усмотрения ведет толкование нормы (при необходимости даже с учетом конституционно-правовых аспектов).

Пример. Согласно предл. 1 ч. 1 § 7 Закона о порядке вручения документов, направляемых административными органами¹ (нем. *Verwaltungszustellungsgesetz*), вручаемые документы *могут* быть направлены лицу, уполномоченному в общем или

¹ Verwaltungszustellungsgesetz. Abkürzung: VwZG. Art: Bundesgesetz. Geltungsbereich: Bundesrepublik Deutschland. Rechtsmaterie: Verwaltungsrecht. Fundstellennachweis: 201-9. Ursprüngliche Fassung vom: 3. Juli 1952 (BGBl. I. S. 379). Inkrafttreten am: 1. August 1952. Letzte Neufassung vom: 12. August 2005 (BGBl. I. S. 2354). Inkrafttreten der Neufassung am: 1. Februar 2006. Letzte Änderung durch: Art. 2 Abs. 2 G vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I. S. 3044, 3046). Inkrafttreten der letzten Änderung: 1. April 2012. (Art. 6 Abs. 1 G vom 22. Dezember 2012) GESTA: C086.

по определенным вопросам. Тем самым здесь органам управления предоставляется собственное усмотрение в определенных пределах. Орган управления должен по должному усмотрению решить, направлять ли вручаемый документ уполномоченному лицу или самому адресату административного акта.

Однако согласно предл. 2 ч. 1 § 7 указанного Закона вручаемые документы *направляются* уполномоченному лицу, если оно предоставило письменную доверенность. В этом случае у органа управления больше нет усмотрения. Если предоставляется письменная доверенность, орган обязан направить вручаемый документ уполномоченному лицу, чтобы вручение стало действительным и начался отсчет соответствующих сроков (например, для оспаривания).

Если органу управления предоставляется усмотрение, то это не значит, что он может делать все, что захочет. В соответствии с § 40 Закона об административных процедурах² (нем. *Verwaltungsverfahrensgesetz*; далее — ЗАП) орган управления обязан использовать предоставленное ему дискреционное полномочие всегда в соответствии с предусмотренной законом целью, соблюдая при этом также установленные законом пределы.

Если орган управления не осознает, что у него есть усмотрение, то имеет место ошибка (так называемое ошибочное неприменение усмотрения), которая делает административный акт неправомерным и может привести к его отмене в рамках ведомственного обжалования или искового судопроизводства.

Если орган управления осознает, что у него есть усмотрение, но применяет его не в соответствии с предусмотренной при его предоставлении целью, а учитывая соображения, не имеющие отношения к делу, и не принимает во внимание определенные обстоятельства, имеющие значение для решения по делу, или неверно оценивает их приоритетность по отношению друг к другу, то имеет место так называемое неправильное применение усмотрения. Эта ошибка также делает административный акт неправомерным и может привести к его отмене.

Кроме того, административный акт является неправомерным, если орган управления превышает предусмотренные законом пределы усмотрения (так называемое превышение пределов усмотрения, ошибка применения усмотрения, прямо предусмотренная в § 40 ЗАП). Это всегда происходит в случаях, когда орган применяет меру, не содержащуюся в перечне мер, из которого орган может выбирать, так как, например, эта мера уже согласно самому тексту находится вне нормы (скажем, если закон предусмотрел пределы административного штрафа от 100 до 500 евро, а орган управления принимает решение назначить штраф 600 евро) или в силу несоразмерности находится вне списка мер, которые могут быть применены. Тем самым нарушения принципа соразмерности всегда являются также дискреционными ошибками, и значит, несоразмерные решения всегда неправомерны (а не только нецелесообразны).

Если ни одной из указанных дискреционных ошибок нет, то мера органа управления, возможно, является не самой целесообразной, но это не делает административный акт неправомерным, он становится лишь нецелесообразным. Подобные вопросы могут быть исправлены только в рамках процедуры ведомственного

² *Verwaltungsverfahrensgesetz. BeamtVG (Stand: 19.4.2000).*

обжалования, а не в рамках искового судопроизводства (принцип разделения властей).

Если норма права предоставляет органу управления усмотрение, то в силу особых обстоятельств может возникнуть ситуация, когда орган управления способен принять единственное определенное решение. В таком случае говорят о сокращении усмотрения до нуля (нем. *Ermessensreduktion auf Null*). Зачастую в таких случаях роль играют правовые блага наиболее высокого ранга, т. е. конституционно-правовые соображения сводят усмотрение до нуля. Например, согласно законодательству о полиции³ этот орган принципиально обладает усмотрением в вопросе о том, совершать ли какие-либо действия, когда и в отношении кого их совершать в целях предотвращения угроз для общественной безопасности и порядка. Однако если существуют определенные угрозы для охраняемых правовых благ высокого ранга, например для конституционного права, то право органа управления действовать по собственному усмотрению (т. е. касательно вопроса о том, необходимо ли полиции вообще действовать) может сократиться до нуля. В таком случае несовершенство действий будет дискреционной ошибкой и в этом смысле станет неправомерным.

От описанной ситуации следует отличать так называемое **судебное усмотрение**. При судебном усмотрении речь идет не об административном усмотрении. Здесь имеются в виду полномочия судьи управлять судебным процессом (какие сроки судья назначит в подготовительном производстве, какие обязанности содействия он возложит на стороны) и тем более вопросы, связанные с поиском судебного решения (взвешивание срочности дела или необходимости срочной защиты правовых благ, находящихся под угрозой, посредством предварительной правовой защиты). Все эти ситуации подпадают под принцип независимости судьи и не могут сравниваться с административным усмотрением, применение которого как раз подлежит проверке, хотя для этого существуют определенные границы, исходя из принципа разделения властей.

Далее, говоря о применении усмотрения, мы имеем в виду применение усмотрения административными органами («административное усмотрение»).

Ошибки усмотрения. Если правовая основа предоставляет административному органу усмотрение, то его решение проверяется также на предмет правильного применения усмотрения. Согласно § 40 ЗАП административный орган обязан применять свое усмотрение в соответствии с целью предоставления права усмотрения и соблюдать установленные законом пределы такого усмотрения. Согласно предл. 3 ч. 1 § 39 ЗАП существенные аспекты, которыми административный орган должен руководствоваться при применении усмотрения, должны быть также включены в обоснование административного акта. Правильное применение усмотрения со стороны административного органа может быть перепроверено им самим или вышестоящим административным органом в случае досудебного обжалования. Административный орган или вышестоящий административный орган может, в частности, иначе оценить целесообразность решений и тем самым принять другие решения, даже если нет никаких сомнений в правомерности первоначально принятого решения. В частности, в случае досудебного обжалования исходят из того, что проводится новая, самостоятельная оценка целесообразности

³ См. справочную информацию о германской полиции: URL: <http://www.polizei.de/> (дата обращения: 26.09.2017).

действий органа исполнительной власти. Это не вызывает никаких правовых проблем в отношении защиты доверия, поскольку заявитель сам посредством подачи претензии препятствует вступлению административного акта в законную силу и связанной с этим более сложной отменимости.

Однако наибольшие проблемы возникают в случае рассмотрения дела в административном суде, поскольку суды в силу принципа разделения властей, гарантированного в Конституции через принцип правового государства, вправе проверять лишь правомерность действий исполнительной власти, но целесообразность ее решений не подпадает под судебную проверку. Поэтому в рамках процесса в административном суде проверка дискреционных решений согласно предл. 1 § 114 Административно-процессуального кодекса Германии⁴ ограничивается тем, являются ли административный акт, отказ в его издании или неиздание неправомерными, так как предусмотренные законом пределы усмотрения нарушены или усмотрение не было применено согласно цели его предоставления. Это означает, что в суде может быть заявлено лишь требование об установлении наличия таких ошибок, как *неприменение усмотрения, нарушение пределов усмотрения и неверное применение усмотрения*.

Неприменение усмотрения. Если закон предоставляет административному органу право применения усмотрения, это означает также обязанность применения данного усмотрения. Поэтому, если административный орган не рассматривает возможность применения усмотрения (например, потому что вообще не осознает, что закон предоставляет ему усмотрение или хотя и осознает это, но ошибочно предполагает, что ему не надо применять предоставленное усмотрение), то здесь уже имеет место ошибка усмотрения. В случае сомнения административный орган обязан доказать, что он применил усмотрение⁵.

Пример. Закон предоставляет административному органу усмотрение относительно вопроса, как действовать в целях предотвращения опасности. Неприменение усмотрения имеет место, если административный орган вообще не осознает предоставленное усмотрение и исходит из обязательного решения («всегда, когда есть опасность, он обязан действовать»). Однако о неприменении усмотрения можно говорить и в том случае, если административный орган осознает предоставленное ему в принципе усмотрение, но ошибочно исходит из того, что его усмотрение в существующем случае сведено до нуля, и поэтому у него остается только одна единственная правомерная возможность действия, поскольку также в этом случае имеет место недискреционное решение; в виде исключения административный орган исходил бы из обязательного решения.

Нарушение пределов усмотрения: принцип соразмерности. При применении усмотрения административный орган обязан соблюдать законные пределы усмотрения (§ 40 ЗАП Германии). Они следуют из Конституции и закрепленных в ней правовых принципов (к числу которых относится, скажем, также содержащийся в основе правового государства принцип соразмерности), из простых законов, а также подзаконных актов.

⁴ Административно-процессуальный кодекс Германии (АПК). URL: http://www.soros.kz/uploads/user_67/2013_09_04__03_29_48__581.pdf (дата обращения: 26.09.2017).

⁵ Там же.

Пример. В соответствии с Положением о государственных пошлинах⁶ (нем. *Gebührenordnung*) за определенный документ устанавливается административная пошлина в размере до 50 евро. Если административный орган устанавливает пошлину в размере 60 евро, это является нарушением пределов усмотрения.

Кроме того, нарушение пределов усмотрения имеет место, когда административный орган нарушает принцип соразмерности, избирает иное правовое последствие, чем предусмотрено в законе, нарушает принцип защиты доверия или основные права. Во всех этих ситуациях административный орган избирает правовое последствие, которое является неправомерным и тем самым — вследствие связанности исполнительной власти законом — не может быть избрано.

Принцип соразмерности в качестве неотъемлемой части принципа правового государства закреплен также в конституционном праве. Ни одно решение, в частности ни одно дискреционное решение, не может быть несоразмерным цели предусмотренной законом правовой основы⁷. При этом соразмерность может быть проверена наличием следующих признаков:

- легитимная цель;
- пригодность;
- необходимость;
- соразмерность меры административного органа.

В соответствии с этими признаками *цель*, которую административный орган преследует принятой мерой, должна быть *легитимной*. Это так, когда она соответствует смыслу и цели предоставления усмотрения со стороны законодателя. Административный орган своей мерой не вправе преследовать другие цели. Если он все же это делает, то мера является неправомерной.

Пример. В соответствии с нормами законодательства о полиции в рамках общего предотвращения опасности может проводиться установление личности. Если в связи с демонстрацией, в рамках которой совершаются насильственные действия, существует возможность установить личность демонстрантов, то полиция при выборе тех, чью личность она намерена установить, обязана исходить из цели предоставления данного усмотрения. А цель эта заключается в быстром, безопасном, эффективном предотвращении опасности.

Если полицейский сначала устанавливает личность красивой блондинки Б., так как ему хочется увидеться с ней снова в частном порядке, вместо того чтобы предпринимать меры в отношении менее привлекательного и применяющего насилие правонарушителя П., то эти действия неправомерны уже потому, что частная цель, которую преследует полицейский, не находится ни в какой связи с целью предоставления усмотрения (предотвращение опасности).

Если административный орган своей мерой преследует легитимную цель, то эта мера должна быть также пригодной для достижения данной цели. Пригодными при этом являются все те меры, с помощью которых преследуемая цель может быть по меньшей мере поддержана.

Пример. Если некий молодой человек М. крадет на соседнем участке черешню с одного дерева, то прицельный выстрел полицейского П., ранивший молодого

⁶ Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung. BRAGO (Stand: 31.12.1999).

⁷ Sammlung der Entscheidungen vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE). Vol. 65. S. 178.

человека в руку, является пригодным для того, чтобы удержать его от продолжения кражи черешни.

Наряду с этим пригодные меры должны быть также *необходимыми* для достижения преследуемой цели. Это значит, что не может существовать никакого более мягкого средства, которое в равной мере надежно достигло бы данной цели. Более мягким при этом средство является тогда, когда оно в меньшей степени вмешивается в права затронутого лица.

Пример. В приведенной выше ситуации достаточными действиями полицейского, направленными на то, чтобы удержать молодого человека от кражи черешни, могут быть звук свистка или строгое устное предупреждение. Поскольку эти средства будут ущемлять права молодого человека в меньшей степени, чем выстрел из служебного оружия, который может привести к серьезным негативным последствиям для здоровья, выстрел был бы пригодной, но не необходимой мерой.

Важно, что необходимость имеет место в том случае, если существуют более мягкие средства, но они не приведут в равной мере к надежному успеху. Если в нашем примере известно, что дети регулярно крадут черешню в данном месте, что свистком или предупреждением их никак не отпугнуть и что никаких более мягких средств нет, то выстрел из оружия может также оказаться необходимым в этом смысле. Здесь также действует правило, согласно которому право не должно уступать бесправию. В частности, в случаях предотвращения опасности административные органы вправе избирать средства, пригодные для того, чтобы безопасно и надежно, быстро и эффективно предотвратить опасность.

Соразмерной (в узком смысле, т. е. пропорционально) мера является всегда в тех случаях, когда преследуемая цель по своей значимости не выступает несоразмерной степени вмешательства⁸. В каждом конкретном случае необходимо определять путем взвешивания, так ли это.

Пример. Если в случае с вором черешни, звуком свистка и строгим криком полицейского невозможно удержать молодого человека от кражи черешни, и нет других более мягких средств, то выстрел из служебного оружия был бы необходимым, чтобы предотвратить дальнейшее ущемление права собственности. Вместе с тем такой выстрел в конечном счете был бы несоразмерным, поскольку преследуемая с его помощью цель (борьба с ущемлением права собственности) по своей значимости была бы несоразмерной степени вмешательства. Если полицейский выстрелом убьет молодого человека, то опасность для собственности в виде дальнейшей кражи черешни была бы надежно предотвращена, однако степень ущемления правового блага жизни была бы настолько интенсивной, что это не было бы пропорциональным охраняемому правовому благу. Другими словами, жизнь человека, которая в таком случае была бы с высокой вероятностью полностью или значительно ущемлена, является более значимой, чем — относительно менее значительное — нарушение права собственности в виде кражи нескольких черешен.

Несоразмерные решения являются неправомерными. Тем самым они автоматически ведут к наличию ошибки усмотрения, если правовая основа не предоставила административному органу возможность усмотрения. Ведь несоразмерные и тем самым неправомерные меры не входят в число мер, предусмотренных на

⁸ Bundesverfassungsgerichtsentscheidung. S. 50, 217, 227.

выбор административного органа. В силу своей связанности правом и законом (ч. 3 ст. 20 Основного Закона) он имеет право действовать только правомерно, а значит, не вправе принимать несообразные меры. Если же он это все же делает, то автоматически выходит за пределы предоставленного ему усмотрения (нарушение пределов усмотрения).

Неверное применение усмотрения. Неверное применение усмотрения имеет место, когда административный орган применяет усмотрение, предоставленное ему законом, не в смысле закона, т. е. в соответствии с целями, установками и предписаниями, выраженными в общем в соответствующем законе или постановлении [1, § 11, Rn. 61]. Это может происходить, если административный орган не принимает во внимание все аспекты, отвечающие цели полномочия (дефицит усмотрения), или если во внимание принимаются другие аспекты, не отвечающие цели полномочия (не относящиеся к предмету усмотрения соображения) [2, § 40, Rn. 88].

Дефицит усмотрения всегда возникает в том случае, когда административный орган не изучил обстоятельства дела в полном объеме и поэтому не располагает всеми существенными фактами для принятия решения. То же касается случаев, когда в основу дискреционного решения были положены факты, которых на самом деле не было, т. е. когда административный орган изучил обстоятельства не полностью или небрежно.

Неадекватными являются все соображения, если они учитывают аспекты правового или фактического характера, идущие вразрез со смыслом и целью нормы, предоставляющей усмотрение, или с иными нормами или общими принципами права⁹.

Пример. Если две женщины громко ссорятся ночью перед каким-нибудь домом, а жители вызывают полицию в целях прекращения ночного нарушения общественного порядка, то полиция имеет право усмотрения как в отношении применимых средств, так и в отношении выбора адресата. Если она примет решение просто отделить женщин друг от друга, чтобы они прекратили громко ссориться, то эта мера будет правильной. Но если полиция примет решение забрать с собой в участок привлекательную блондинку Б., так как полицейские хотели бы поговорить в участке именно с ней, а не со старой непривлекательной соседкой А., то это является ошибкой. Красота адресата как критерий не отвечает ни цели предоставленного усмотрения (целью является быстрое и надежное предотвращение опасности, в этом случае для обеспечения здоровья жителей в виде ненарушаемого ночного покоя), ни общим критериям права. Здесь речь идет скорее о случае произвола и тем самым о противоречии общим критериям права (запрет произвола для государственных действий).

Выводы. Усмотрение является неотъемлемым инструментом для осуществления эффективной административной деятельности. Без усмотрения ни один государственный орган не может осуществлять свою деятельность, так как законодатель не может заранее предусмотреть законодательные урегулирования на все случаи.

Сомнения, высказывающиеся в последнее время против усмотрения, в частности в отношении подверженности решений по усмотрению коррупции, необосно-

⁹ Sammlung der Entscheidungen vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE). Vol. 82. S. 257. — См. также: [2, § 40, Rn. 90].

ванны. Решения по усмотрению подлежат судебному контролю при наличии вышеперечисленных ошибок. Кроме того, коррупция имеет другие причины; решения по усмотрению являются отдушиной, но никоим образом не причиной для коррупции. Даже в случае исключения усмотрения невозможно искоренить коррупцию — для нее нашлись бы другие лазейки. В связи с этим надо держаться за усмотрение, а для искоренения коррупции необходимо работать над ее специфическими причинами.

Литература/References

1. Erichsen H.-U., Ehlers D. *Allgemeines Verwaltungsrecht (de Gruyter Lehrbuch)* [General administrative law (Great textbook)]. Available at: <http://bookre.org/reader?file=1459451&pg=1> (accessed: 26.09.2017).

2. Kopp F, Ramsauer U. *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz* [Commentary on the law on administrative procedures]. Available at: http://www.beck-shop.de/fachbuch/inhaltsverzeichnis/Kopp-Verwaltungsverfahrensgesetz-VwVfG-9783406665929_2208201406151179_ihv.pdf (accessed: 26.09.2017).

Для цитирования: Пуделька Й. Понятие усмотрения в административном праве Германии и его отграничение от судебного усмотрения // Вестник СПбГУ. Право. 2017. Т. 8. Вып. 4. С. 443–451. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2017.406>

For citation: Pudelka J. The concept of discretion in administrative law of Germany and its distinction from the judicial discretion. *Vestnik SPbSU. Law*, 2017, vol. 8, issue 4, pp. 443–451. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2017.406>

Статья поступила в редакцию 2 июня 2017 г.,
рекомендована в печать 29 августа 2017 г.