

# ВЕСТНИК

## САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 3 (92) • 2013

ISSN 2227-7315

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

<b>И.Н. Сенякин</b>	доктор юридических наук, профессор (главный редактор)
<b>В.М. Баранов</b>	доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород)
<b>С.А. Белоусов</b>	проректор по научной работе СГЮА, доцент
<b>Ю.И. Бытко</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Е.В. Вавилин</b>	доктор юридических наук, доцент (Москва)
<b>Н.А. Власенко</b>	доктор юридических наук, профессор (Москва)
<b>С.В. Ворошилова</b>	доктор юридических наук, доцент
<b>Т.А. Григорьева</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>А.И. Демидов</b>	доктор философских наук, профессор
<b>Т.А. Заметина</b>	доктор юридических наук, доцент
<b>О.В. Исаенкова</b>	доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора)
<b>В.Т. Кабышев</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>В.А. Летяев</b>	доктор юридических наук, профессор (Казань)
<b>Н.С. Манова</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>В.М. Манохин</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Н.И. Матузов</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Е.Н. Пастушенко</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>С.В. Поленина</b>	доктор юридических наук, профессор (Москва)
<b>В.В. Степанов</b>	кандидат юридических наук, профессор
<b>С.Б. Суоров</b>	доктор социологических наук, профессор
<b>В.М. Сырых</b>	доктор юридических наук, профессор (Москва)
<b>Н.И. Химичева</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Т.И. Хмелева</b>	кандидат юридических наук, доцент
<b>Л.Г. Шапиро</b>	доктор юридических наук, доцент
<b>И.В. Шестерякова</b>	доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора)
<b>Б.С. Эбзеев</b>	доктор юридических наук, профессор (Москва)

**Журнал включен  
Высшей аттестационной комиссией  
Министерства  
образования и науки РФ  
в Перечень российских  
рецензируемых научных журналов,  
в которых должны быть  
опубликованы  
основные научные результаты  
диссертаций на соискание  
ученой степени  
доктора и кандидата наук**

**Учредитель —**  
Федеральное государственное  
учреждение высшего  
профессионального образования  
«Саратовская государственная  
юридическая академия».  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

**Распространяется по подписке.  
Подписной индекс 46490  
в каталоге агентства «Роспечать»**

Цена для подписчиков 264 руб.,  
в розничной продаже — свободная.

**Электронная версия размещена  
на официальном сайте  
Федерального государственного  
бюджетного образовательного учреждения  
высшего профессионального образования  
«Саратовская государственная  
юридическая академия» по адресу:  
<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>**

**E-mail: [vestnik@sgap.ru](mailto:vestnik@sgap.ru)**

Редактор, корректор  
**Т.Ф. Батицева**

Верстка, дизайн обложки  
и внутреннего блока  
**С.В. Демченко**

Журнал зарегистрирован Управлением  
разрешительной работы в сфере  
массовых коммуникаций  
Федеральной службы по надзору в сфере связи,  
информационных технологий  
и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)  
13 февраля 2012 г. ПИ № ФС77-48565.

Подписано в печать 24.06.2013 г.  
Формат 70×108<sup>1/16</sup>  
Усл. печ. л. 22,05. Уч.-изд. л. 19,36.  
Тираж 950 экз. Заказ 256.

Отпечатано в типографии издательства  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная  
юридическая академия».  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная  
юридическая академия», 2013

SARATOV  
STATE  
LAW ACADEMY

# BULLETIN

ACADEMY JOURNAL  
ESTABLISHED IN JANUARY, 1995  
PUBLISHED SIX (6) TIMES A YEAR



№ 3 (92) • 2013

ISSN 2227-7315

## EDITORIAL BOARD:

<b>I.N. Senyakin</b>	Doctor of Law, Professor ( <i>Chief Editor</i> )
<b>V.M. Baranov</b>	Doctor of Law, Professor (N. Novgorod)
<b>S.A. Belousov</b>	Vice Rector for Research SSLA, Associate Professor
<b>Yu.I. Bytko</b>	Doctor of Law, Professor
<b>A.I. Demidov</b>	Doctor of Law, Professor
<b>B.S. Ebzeev</b>	Doctor of Law, Professor (Moscow)
<b>T.A. Grigorieva</b>	Doctor of Law, Professor
<b>O.V. Isaenkova</b>	Doctor of Law, Professor ( <i>Deputy Chief Editor</i> )
<b>V.T. Kabyshev</b>	Doctor of Law, Professor
<b>T.I. Khmeleva</b>	Candidate of Law, Associate Professor
<b>N.I. Khimicheva</b>	Doctor of Law, Professor
<b>V.A. Letyaev</b>	Doctor of Law, Professor (Kazan)
<b>V.M. Manokhin</b>	Doctor of Law, Professor
<b>N.S. Manova</b>	Doctor of Law, Professor
<b>N.I. Matuzov</b>	Doctor of Law, Professor
<b>E.N. Pastushenko</b>	Doctor of Law, Professor
<b>S.V. Polenina</b>	Doctor of Law, Professor (Moscow)
<b>I.V. Shesteryakova</b>	Doctor of Law, Associate Professor ( <i>Deputy Chief Editor</i> )
<b>L.G. Shapiro</b>	Doctor of Law, Associate Professor
<b>V.V. Stepanov</b>	Doctor of Law, Professor
<b>S.B. Surovov</b>	Doctor of Social Sciences, Professor
<b>V.M. Syrykh</b>	Doctor of Law, Professor (Moscow)
<b>E.V. Vavilin</b>	Doctor of Law, Associate Professor (Moscow)
<b>N.A. Vlasenko</b>	Doctor of Law, Professor (Moscow)
<b>S.V. Voroshilova</b>	Doctor of Law, Associate Professor
<b>T.A. Zametina</b>	Doctor of Law, Associate Professor

The journal is included by  
**Higher Attestation Commission  
of Ministry of Education and Science  
of the Russian Federation**  
to the Russian list of reviewed  
journals, where major  
scientific dissertation  
and thesis results  
are to be published

### Founder

Federal State  
Budget Educational Institution  
of Higher Professional Education  
"Saratov State Law Academy".  
410056, Saratov, Volskaya, 1.

**E-version is located  
on the official site  
of Federal State Budget  
Educational Institution  
of Higher Professional Education  
"Saratov State Law Academy"**  
(<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>)

**E-mail: [vestnik@sgap.ru](mailto:vestnik@sgap.ru)**

The journal is registered by Censorship Office  
in the Sphere of Mass Communication  
of Federal Service for Supervision  
in the Sphere of Telecom,  
Information Technologies  
and Mass Communication  
February 13, 2012. ПИ № ФС77-48565.

© Federal State Budget Educational Institution  
of Higher Professional Education  
"Saratov State Law Academy", 2013

# СОДЕРЖАНИЕ

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 11 **Тихонова С.В.**  
Ветви власти в электронном государстве
- 16 **Желдыбина Т.А., Лядацева-Ильичева М.Н.**  
Личные и имущественные отношения супругов в России во второй половине XIX – начале XX века: историко-теоретический аспект
- 23 **Шминке А.Д.**  
Правовая политика государства в сфере обеспечения гармоничного развития системы права и системы законодательства в России
- 28 **Кащеев С.И.**  
Онтологическое понимание свободы: философско-правовой аспект
- 31 **Терехов Е.М.**  
Интерпретационные акты как важнейшее средство осуществления правоинтерпретационной политики
- 35 **Толмачев В.В.**  
Некоторые особенности законодательной техники установления запретов в российском праве
- 39 **Грешнова Н.А.**  
Понятие и общая характеристика юридического процесса (теоретический анализ)

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- 45 **Тонков Е.Е., Пожарова Л.А.**  
Система гарантий охраны достоинства личности в условиях реформирования отечественного права
- 51 **Командирова Т.Г.**  
Правовые гарантии безопасности личности в России
- 55 **Модникова Т.Н.**  
К вопросу о содержании понятия «вопросы местного значения» в конституционном праве современной России
- 62 **Арганова Е.Н.**  
Специфика принятия федеральных конституционных законов в Российской Федерации
- 68 **Ермолаева Ю.В.**  
Конституционные вопросы административно-территориального устройства в трудах ученых советского периода

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- 72 **Вулах М.Г.**  
Понятие социальных феноменов физической культуры и спорта как основание для корректирования спортивного законодательства
- 77 **Развеев Д.В.**  
Понятие и сущность парламентского и судебного контроля за деятельностью политических партий в Российской Федерации

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

- 83 Вятчин В.А.**  
Об отдельных подходах к классификации обязательств
- 89 Петрушкин В.А.**  
Терминологическое исследование сущности гражданского оборота:  
анализ судебной практики и цивилистической учебной литературы
- 95 Ситкова О.Ю.**  
К вопросу об объектах защиты в семейном праве Российской Федерации
- 99 Колодуб Г.В.**  
Методологические аспекты соотношения исполнения  
гражданско-правовой обязанности и гражданского регулятивного обязательства
- 105 Пратьков Д.Ю.**  
Финансовый инструмент срочных сделок, не обращающийся  
на организованном рынке
- 111 Савочкин Е.Н.**  
К вопросу о классификации решений собраний юридических лиц

## ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

- 117 Исаенкова О.В.**  
Критерии определения соответствия российского законодательства о медиации по  
гражданским делам международному опыту ее развития
- 123 Чекмарева А.В.**  
К вопросу о содержании процессуальных действий при подготовке дела  
к судебному разбирательству
- 128 Боровская Е.И.**  
Понятие, цель и структура механизма защиты коллективных интересов  
в арбитражном судопроизводстве
- 134 Соловьева И.Е.**  
Особенности реализации права на обращение в суд малыми предпринимателями
- 140 Мальченко К.Н.**  
Теоретические и практические вопросы преюдиции  
в современном гражданском процессе

## УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО. КРИМИНАЛИСТИКА

- 146 Бытко Ю.И.**  
О некоторых признаках кризиса в сфере уголовно-правового нормотворчества
- 158 Киян Ю.В.**  
Следственное действие: понятие и система

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

- 165 Троекурова И.С., Нехорошева Е.А.**  
Перспективные направления развития внутриотраслевой торговли России со  
странами СВА
- 170 Люй Бо**  
Саммит Владивосток — 2012: итоги и перспективы развития экономик

ПО МАТЕРИАЛАМ КРУГЛОГО СТОЛА  
«МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В УСЛОВИЯХ УСИЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ  
В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

- 177 Тимофеев Л.А.**  
Вопросы правового обеспечения деятельности рыбохозяйственного комплекса России в условиях ВТО
- 184 Махонько Н.И., Акоюн К.А.**  
Понятие и основные принципы экологической политики Российской Федерации
- 186 Пандаков К.Г., Абанина Е.Н.**  
Реализация идей устойчивого развития в лесном хозяйстве России
- 192 Волкова Т.В.**  
Правовая политика процесса управления земельными ресурсами
- 196 Королев С.Ю.**  
Роль земельного надзора (контроля) в регулировании земельных отношений
- 201 Куликова О.В.**  
Устойчивое управление лесами как инструмент реализации государственной политики в области экологии
- 206 Сорокина Ю.В., Агаренков С.В.**  
Правовая охрана животного мира при использовании лесов
- 211 Сухова Е.А.**  
О некоторых проблемах предоставления прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения без проведения процедуры торгов
- 216 Чмыхало Е.Ю.**  
Обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в условиях устойчивого развития территорий: правовой аспект
- 223 Агапов Д.А.**  
Инженерная экология как основа выхода из современного экологического кризиса
- 228 Тарасова Е.А.**  
Правовое регулирование развития атомной энергетики
- 232 Менис Е.В.**  
Актуальные вопросы эколого-правового обеспечения использования водоресурсного потенциала для целей развития рыбохозяйственной деятельности
- 237 Симонов В.И.**  
Совершенствование законодательства о рекультивации земель
- 240 Нежданов С.А.**  
О некоторых проблемах реализации экономического механизма охраны окружающей среды

ПЕРСОНАЛИИ

- 246 К 85-летию со дня рождения Н.И. Матузова**

ИНФОРМАЦИЯ

- 249 В диссертационных советах**

# CONTENTS

---

## THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- 11 Tikhonova S.V.**  
Branches of the State Power at the E-government
- 17 Zheldybina T.A., Lyadascheva-Ilicheva M.N.**  
Legal Politics in the Sphere of Regulation of Spouses' Personal Relationships and Property Relations in Russia in the Second Half of the 19<sup>th</sup> – the Beginning of the 20<sup>th</sup> Century (Historical and Theoretical Aspect)
- 23 Shminke A.D.**  
The Legal Policy of the State in the Sphere of Realization of Harmonious Development of the System of Law and the System of Legislation in Russia
- 28 Kascheev S.I.**  
Ontological Understanding of Freedom: Philosophical and Legal Aspect
- 31 Terekhov E.M.**  
The Interpretive Acts as an Important Tool of Law-interpreting Policy
- 35 Tolmachev V.V.**  
Some Features of the Legislative Technique of Establishing Prohibitions in Russian Law
- 39 Greshnova N.A.**  
The Concept and General Description of the Legal Process (Theoretical Analysis)

## CONSTITUTIONAL LAW

- 45 Tonkov E.E., Pozharova L.A.**  
Guarantee Protection System Benefits Person in Reforming Domestic Law
- 51 Komandirova T.G.**  
Legal Guarantees of Security of the Person in Russia
- 55 Modnikova T.N.**  
To a Question about the Content of the Concept of "Local Issues" in the Constitutional law of Modern Russia
- 62 Artanova E.N.**  
The Characteristic Features of Passing Federal Constitutional Laws in the Russian Federation
- 68 Ermolaeva Yu.V.**  
Constitutional Questions Administrative-territorial System in the Works of Scientists of the Soviet Period

## ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW

- 72 Vulakh M.G.**  
Concept of Social Phenomenon of Physical Culture and Sport as the Basis for a Correcting of the Sports Legislation
- 77 Razveyev D.V.**  
Concept and Essence of Parliamentary and Judicial Control of Activity of Political Parties of the Russian Federation



## CIVIL LAW

- 83 Vyatchin V.A.**  
About the Individual Approaches of Classification of Obligation
- 90 Petrushkin V.A.**  
The Essentially of Civil Turnover Terminological Research: an Analysis of Judicial Practice and Civil Literature
- 95 Sitkova O.Yu.**  
Reference to the Objects of Protection in the Russian Federation's Family Law
- 99 Kolodub G.V.**  
Methodological Aspects of a Ratio of Execution of a Civil Duty and Civil Regulatory Obligation
- 105 Pratkov D.Yu.**  
The Financial Instrument Futures Contracts are not Traded on an Organized Market
- 111 Savochkin E.N.**  
Towards Classification of Legal Entity Meeting Solutions

## CIVIL PROCEDURE. ARBITRARY PROCEDURE

- 117 Isaenkova O.V.**  
The Criteria for Determining the Correspondence of Russian Legislation on Mediation in Civil Matters, International Experience of its Development
- 123 Chekmareva A.V.**  
To a Question about the Content of the Proceedings in Preparing the Case for Trial
- 128 Borovskaya E.I.**  
The Concept, Purpose and Structure of the Mechanism of Protection of the Collective Interests in the Arbitration Proceedings
- 134 Solovieva I.E.**  
Features of Realization of the Right of Access to Court Small Entrepreneurs
- 140 Malchenko K.N.**  
Theoretical and Practical Issues of Preclusion in the Modern Civil Trial

## CRIMINAL AND CRIMINAL EXECUTIVE LAW. CRIMINALISTICS

- 146 Bytko Yu.I.**  
Certain Signs of Crisis in Criminal Law Rule-making Sphere
- 158 Kiyon Yu.V.**  
Investigative Action: Concept and System

## ECONOMIC THEORY

- 165 Troekurova I.S., Nekhorosheva E.A.**  
Prospects for the Development of Intra-industry Trade between Russia and Northeast Asian Countries
- 171 Lu Bo**  
APEC Summit in Vladivostok — 2012: Results and Prospects of Economic Development

AFTER THE MATERIALS OF THE ROUND-TABLE  
“MODERNIZATION OF NATURAL RESOURCES LEGISLATION  
IN THE INCREASINGLY ENVIRONMENTAL COMPONENT  
RUSSIAN FEDERATION STATE POLICY”

- 177 Timofeev L.A.**  
Questions of Industry Activity Legal Environment of Russia as a Member  
Of the World Trade Organizations
- 184 Makhonko N.I., Akopyan K.A.**  
The Concept and Basic Principles of Environmental Policy the Russian Federation
- 186 Pandakov K.G., Abanina E.N.**  
Realization of Ideas of a Sustainable Development in Forestry of Russia
- 192 Volkova T.V.**  
Legal Policy of Land Management
- 196 Korolev S.Yu.**  
The Role of Land Supervision (Control) in Regulation of Land Relations
- 201 Kulikova O.V.**  
Sustainable Forest Management as a Tool of Implementation of the State Policy  
in the Field of Ecology
- 206 Sorokina Yu.V., Agarenkov S.V.**  
The Legal Protection of Wildlife in Forest’s Use
- 211 Sukhova E.A.**  
About some Problems of Providing the Rights to the Land Plots from Lands  
of Agricultural Purpose without the Auction
- 216 Chmihalo E.Yu.**  
Ensuring of the Protection and Rational use of Natural Resources in Conditions of  
Sustainable Territorial Development: Legal Aspect
- 223 Agapov D.A.**  
Engineering Ecology as a Basis for Overcoming the Current Ecological Crisis
- 228 Tarasova E.A.**  
The Legal Regulation of Nuclear Power Development
- 232 Menis E.V.**  
Actual Issues of Environmental and Legal Support of the Use of Water Resource  
Potential for the Development of Fisheries Management
- 237 Simonov V.I.**  
Improvement of the Land Reclamation Legislation
- 240 Nezhdanov S.A.**  
About the Problems of Implementation of the Economic Mechanism of Environment  
Protection

PERSONALITIES

- 246 On the 85<sup>th</sup> Anniversary of N.I. Matuzov**

INFORMATION

- 249 In Dissertation Councils**

**С.В. Тихонова**

## ВЕТВИ ВЛАСТИ В ЭЛЕКТРОННОМ ГОСУДАРСТВЕ

В статье рассматривается электронное государство как новый этап в развитии конституционного государства, новый способ организации публичной власти, для которого характерна трансформация всех трех ветвей государственной власти. Законодательная ветвь представлена электронным законотворчеством и электронным парламентам, исполнительная — электронным правительством, судебная — электронным правосудием.

**Ключевые слова:** электронное государство, электронное законотворчество, электронное правительство, электронное правосудие.

**S.V. Tikhonova**

## BRANCHES OF THE STATE POWER AT THE E-GOVERNMENT

The article deals with the formation the concept of the e-government. The e-government is regarded as the new stage of the constitution state evolutions and the new way of the organization of the public authority. The e-government is characterized by the transformation of all three branches of the state power. The legislative branch presents the electronic lawmaking and the electronic parliaments, the executive power presents the electronic government, and the judicial presents the electronic justice.

**Keywords:** the e-government, the electronic justice, the electronic lawmaking, the electronic parliaments.

Трансформации общества, вызванные коммуникационной революцией в XX в., неоднократно обсуждались в научной литературе. Однако развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) затрагивает и эволюцию государства, инициируя появление его нового типа — государства электронного. Электронное государство опирается на принципиально новые принципы взаимодействия государства и личности, а также взаимодействие элементов государственной системы. В настоящее время интернет-технологии активно применяются в государственном строительстве, в некоторых странах — весьма масштабно. Однако об окончательном переходе государства к электронной форме говорят как о деле будущего. Тем не менее, концептуализация обозначенного процесса идет весьма активно в рамках политологии, социологии, юриспруденции, осваивающих такие понятия, как «электронное правительство», «электронное управление», «сервисное государство», «активизирующее государство» и, наконец, «электронное государство».

В правовой науке устойчивый теоретический интерес к понятию «электронное государство» можно отметить с начала первого десятилетия нынешнего века. И.Ю. Богдановская отмечает, что «понятие «электронное государство» наиболее

соответствует английскому понятию e-government»<sup>1</sup>, поскольку современные международно-правовые документы (включая решения Европейского суда по правам человека) используют термин government для обозначения государства в целом. Поэтому термин e-government должен употребляться не для обозначения правительства как центрального органа исполнительной власти, а для системного единства всех трех ветвей власти. Эту точку зрения поддерживают Н.Н. Федосеева и М.А. Чайковская, определившие электронное государство как форму организации деятельности органов государственной власти в виртуальном пространстве, обеспечивающую за счет широкого использования информационно-коммуникационных технологий оптимизацию государственного управления, усиление открытости государства и реализацию конституционных прав и свобод граждан. Авторы справедливо отмечают, что научные определения терминов «электронное государство» и «электронное правительство» с момента введения их в научный лексикон строятся специалистами по разным принципам и претерпевают определенную эволюцию по мере того, как электронное правительство внедряется в практику в отдельных странах<sup>2</sup>. Одни дефиниции имеют описательный характер и направлены на выявление социальных последствий внедрения принципов электронного государства; другие содержат перечисление его отдельных инструментов; третьи раскрывают специфику их технического воплощения в конкретных программных продуктах; четвертые акцентируют экономическую эффективность управления государством. Каждый из перечисленных подходов отражает определенный аспект функционирования электронного государства.

Важно отметить, что электронное государство не сводится к осуществлению информационных аспектов государственной деятельности, включая работу законодательных, исполнительных, судебных органов на основе использования ИКТ-систем, хотя такая точка зрения существует: «В упрощенном виде «электронное государство» можно свести к созданию определенной коммуникативной инфраструктуры, позволяющей государственным органам и гражданам взаимодействовать с использованием новых информационных технологий»<sup>3</sup>. Однако сущность модели электронного государства заключается в двустороннем взаимодействии населения и государственных структур, при котором первые имеют право непосредственно влиять на работу вторых.

М.Г. Васькова отмечает наличие в правовой науке трех подходов к пониманию терминов «электронное государство»<sup>4</sup>. Модифицировав ее классификацию, можно обозначить их как институциональный, системный, организационный. В соответствии с институциональным подходом электронное государство рассматривается как теория организации власти населением, включающая в себя такие институты, как понятие электронного государства, его признаки, сущность, функции, основы взаимодействия общества и государства, правовую основу формирования и функционирования. Системный подход трактует электронное государство как систему государственных органов, обеспечивающих реализацию государственной политики в области информатизации. Организационный подход определяет электронное государство как организацию государственной власти, основанную на использовании информационно-коммуникационных технологий.

Структурно концепция электронного государства содержит все три ветви власти. Первоначально политологи исходили из модели диады, включая в состав электронного государства только электронную демократию и электронную администрацию<sup>5</sup>. Однако ученые-правоведы все чаще говорят о необходимости

универсализации концепции, расширении ее на всю государственную систему. В этом исследовательском ракурсе мы получаем триаду «электронное законодательство» — «электронное правительство» — «электронное правосудие». Концептуализация структуры электронного государства, обоснование принципов формирования его ветвей сегодня являются новым рубежом в развитии его теории, преодоление которого сопряжено с систематизацией накопленных знаний и приданием модели электронного государства законченного вида.

Рассмотрим ветви власти в электронном государстве подробнее. Чаще всего законодательную ветвь трактуют как электронный парламент, т. е. законодательный орган, осуществляющий свою деятельность на основе автоматизированных систем подачи и подсчета голосов. Также к практике электронного законодательства имеют отношение технологии электронного голосования. Понятие «электронное голосование» охватывает различные технологии автоматизации избирательного процесса.

Думается, что сведение законодательной ветви власти в электронном государстве к электронному правительству является узким пониманием, поскольку сегодня речь может идти о новой практике законодательства. Ее новыми ИКТ-инструментами являются общественные обсуждения.

Данная форма участия граждан в отправлении государственной власти потенциально способна приблизить правовую политику государства к насущным потребностям жизни общества и позициям избирателей, поскольку технически обеспечивает прямое влияние на законодательную инициативу.

Западные исследователи рассматривают государство как платформу, которая обеспечивает активное участие граждан не только в обсуждении, но и в редактировании, совершенствовании текстов законов<sup>6</sup>, т. е. граждане не просто обсуждают закон, они вовлекаются в коллективную деятельность по улучшению существующих решений, сервисов, служб и документов. Речь идет об интеграции принципов коллективного создания гипертекста (wiki) отбора голосованием наиболее перспективных предложений (vote) в рамках технологии WikiVote, которая поддерживает общественное создание, редактирование и улучшение документов. Технология WikiVote предполагает создание цифровой экосистемы, в которой происходит направленная селекция текстов. Исходные материалы привносятся в систему модераторами проекта. После размещения исходных материалов в систему приглашаются участники, задача которых состоит в оценке и видоизменении исходных элементов<sup>7</sup>. Совместные действия участников, как правило, направлены не только на создание и улучшение документа, но и на решение т. н. «облачных» или «диких» проблем», т. е. проблем, не поддающихся точной диагностике, решение которых зависит от множества участников. Принципы использования WikiVote фиксируют приоритет реальных совместных действий над обсуждением; зависимость ценности голоса участника от объема его вклада и оценки вклада сообществом; продвижение познания и инноваций.

Сегодня краудсорсинг (использование знаний толпы) способен обеспечивать развитие существующей системы законодательства за счет использования знаний граждан. Технологии по организации сетевой деятельности по коллективному созданию нормативных регламентов делают в перспективе реальной идею Руссо о законодательствующем народе. Граждане сами формируют нормы, по которым собираются жить дальше, отражая их в создаваемом документе.

Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»<sup>8</sup>, создание порталов «Общественное правительство» и «Российская общественная инициатива» — это самые первые шаги в направлении электронного законотворчества.

Отсутствие в конституционном законодательстве механизмов влияния общественных инициатив на законодательную инициативу сводит практику публичных обсуждений к поверхностной легитимации законов. Если законопроект выносить на общественное обсуждение и корректировать в соответствии с мнениями граждан, принятый закон может прийти в соответствие с общественным мнением, если такова будет воля субъектов законодательной инициативы. Без внесения корректировок в проект (или сведение их к формальному минимуму) такой закон, безусловно, будет лучше известен гражданам, чем принятый традиционными способами, но степень несогласия с ним будет еще выше — фрустрация участников обсуждения, чье мнение было не учтено, неизбежна. Кроме того, опосредованный процесс внесения корректив сводит на нет преимущества технологии WikiVote. Закрепление правил общественного обсуждения законопроектов без реальных гарантий учета общественного мнения, таким образом, может не только нивелировать результативность общественного обсуждения проектов законов, но и стать причиной кризиса идеи электронного государства, ограничив потенциал ИКТ как инструмента волеизъявления граждан. Подмена прямого участия граждан в законотворчестве минимумом легитимации за счет публичных дискуссий станет шагом назад в развитии информационного общества.

Перейдем к рассмотрению исполнительной ветви власти. Смысл электронного правительства определяют новые возможности государственного управления, созданные применением информационно-коммуникационных технологий в работе государственных органов как на благо граждан и бизнеса, так и для собственных нужд<sup>9</sup>. В «Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» сформулированы следующие основные цели электронного правительства в Российской Федерации:

повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

повышение качества административно-управленческих процессов;

совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании<sup>10</sup>.

Данные цели охватывают административно-управленческие процессы и позволяют трактовать взаимодействие государства и граждан с помощью терминологии государственных услуг, внедрение которой сегодня в российские реалии осущест-

вляется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>11</sup>.

А.В. Луканин и Е.В. Еремина вслед за многими отечественными и зарубежными авторами выделяют три группы функций электронного государства (правительства) как системы социального взаимодействия: 1) направление «государство — государство» (G2G), включающее организацию систем межведомственного электронного документооборота, внедрение стандартов электронного делопроизводства, разработку отраслевых программ информатизации, подключение к информационным сетям органов государственной власти, развитие межведомственных информационных систем и баз данных; 2) направление «государство — бизнес» (G2B), предполагающее повышение эффективности социального взаимодействия органов государственной власти и бизнеса, формирование условий, необходимых для развития механизмов электронной торговли и ускоренного развития конкурентоспособного производства товаров и услуг в сфере ИКТ, совершенствование управления государственным заказом; 3) направление «государство — граждане» (G2C), обеспечивающее реализацию действительных прав граждан на свободный поиск, получение и передачу информации, повышение информационной открытости органов государственной власти, а также качества оказываемых гражданам услуг<sup>12</sup>.

В целом электронное правительство как ветвь власти электронного государства в научной литературе описана и разработана достаточно подробно.

Информатизация правосудия в нашей стране позволяет приблизить его к гражданам. Однако концепция электронного правосудия не сводится к информатизации судов. Электронное правосудие возможно только тогда, когда процессуальные действия совершаются в цифровой форме.

В Российской Федерации «площадкой для тестирования» модели электронного правосудия стал Высший Арбитражный суд РФ. Этот выбор закономерен, поскольку именно экономическая сфера является двигателем сетевого общества. Новеллы Федерального закона от 27 июня 2010 г. № 228 «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» предусматривают возможность подачи исковых заявлений, заявлений и жалоб в электронной форме (сюда относятся подача искового заявления в электронной форме, отзыв на исковое заявление, заявление на решение об отмене третейского суда, заявление о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда, заявление о признании и приведении в исполнение решения иностранного суда и иностранного арбитражного решения, апелляционной и кассационной жалобы, заявление о пересмотре в порядке надзора, заявление о пересмотре судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам) через официальный сайт арбитражного суда [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru) в Интернете; участие в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи, обязательное протоколирование судебного заседания с применением аудиозаписи, извещение о процессе с использованием электронной почты и сайтов арбитражных судов.

На наш взгляд, в среднесрочной перспективе после модернизации арбитражного судопроизводства на основе принципов электронного правосудия возможна модернизация гражданского и административного судопроизводства, затем — уголовного, а также создание единой сети, объединяющей судебную систему РФ. Эти меры могут обеспечить транспарентность судопроизводства и развитие системы гражданского контроля за судебной властью, приблизить правосудие к гражданам и преодолеть правовой нигилизм.

Итак, электронное государство — это новый способ организации публичной власти, трансформирующий все три ветви государственной власти. Законодательная ветвь представлена электронным законотворчеством и электронным парламентом, исполнительная — электронным правительством, судебная — электронным правосудием. Наибольшей зрелостью отличается исполнительная ветвь электронного государства, две остальные находятся в эмбриональном состоянии. В заключение отметим, что электронное государство является новым этапом в развитии конституционного государства, каждая последующая стадия которого (правовое государство, социальное государство) вбирала в себя фундаментальные положения предыдущего этапа, дополняя их новым содержанием. Отражая качественные социальные изменения, электронное государство инициирует перераспределение ролей участников управленческих процессов, меняя отношения личности, обществ и государства, создавая фундамент для реальной возможности ответственности государства перед личностью.

<sup>1</sup> Богдановская И.Ю. Концепция «электронного государства» (сравнительно-правовые аспекты) // Четвертая конференция «Право и интернет: теория и практика». М., 2009. С. 2.

<sup>2</sup> См.: Федосеева Н.Н., Чайковская М.А. Понятие и сущность концепции электронного государства // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 6–10.

<sup>3</sup> Богдановская И.Ю. Указ. соч. С. 3.

<sup>4</sup> Васькова М.Г. Проблемы построения электронного государства: теоретические аспекты // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 3. С. 278.

<sup>5</sup> См., например: Солодов В.В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007.

<sup>6</sup> См.: Патаракин Е.Д. Концептуальная модель и технологическое решение для сетевых общественных консультаций // Современные исследования социальных проблем: электронный научный журнал. 2012. № 9 (17). URL: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/9/patarakin.pdf> (дата обращения: 26.05.2013).

<sup>7</sup> WikiVote. URL: <http://letopisi.ru/index.php/WikiVote> (дата обращения: 26.05.2013).

<sup>8</sup> См.: Российская газета. 2011. 11 февр.

<sup>9</sup> См.: Някина Е.С., Погодина Е.А. Перспективы электронного правительства // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. Вып. 31. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2012/31/Nyakina\\_Pogodina.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2012/31/Nyakina_Pogodina.pdf) (дата обращения: 26.05.2013).

<sup>10</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» (в ред. от 10 марта 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 2372; 2009. № 12, ст. 1429.

<sup>11</sup> См.: Российская газета. 2010. 30 июля.

<sup>12</sup> См.: Луканин А.В., Еремينا Е.В. Государство и общество: институционализация новых форм взаимодействия в условиях информатизации // Власть. 2012. № 12. С. 24–25.

**Т.А. Желдыбина, М.Н. Лядащева-Ильичева**

## ЛИЧНЫЕ И ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ СУПРУГОВ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА: ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В статье исследуется правовое регулирование отношений супругов во второй половине XIX – начале XX в. Анализируются взгляды ученых-юристов на неимущественные и имущественные отношения; дается оценка основным правовым системам, принятым в странах

© Желдыбина Татьяна Анатольевна, 2013

Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия).

© Лядащева-Ильичева Марина Николаевна, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия).



Западной Европы и в России; проводится сравнительно-правовой анализ сложившихся концепций. Обосновывается вывод о влиянии западноевропейского законодательства и практики на систему отношений супругов в России.

**Ключевые слова:** история политических и правовых учений, личные и имущественные отношения супругов, история семейного права.

**T.A. Zheldybina, M.N. Lyadasheva-Ilicheva**

**LEGAL POLITICS IN THE SPHERE OF REGULATION  
OF SPOUSES' PERSONAL RELATIONSHIPS AND PROPERTY  
RELATIONS IN RUSSIA IN THE SECOND HALF  
OF THE 19<sup>TH</sup> – THE BEGINNING OF THE 20<sup>TH</sup> CENTURY  
(HISTORICAL AND THEORETICAL ASPECT)**

In this article the research of legal regulation of spouses' relationships in the second half of the 19<sup>th</sup> – the beginning of the 20<sup>th</sup> centuries is represented. The views of academic lawyers on property and non-property relations are analyzed, the basic legal systems, accepted in The Western Europe and Russia, are evaluated, a comparative-legal analysis of well-established conceptions is performed. The authors draw a conclusion on the influence of the west-european legislation and practice on the system of spouses' relationships in Russia.

**Keywords:** history of political and legal doctrines, personal and property relations between spouses, the history of family law.

*(Окончание. Начало в № 2 2013 г.)*

Обратимся к рассмотрению процесса законодательного регулирования имущественных отношений супругов российскими правоведами в второй половине XIX – начале XX в. Здесь задачей цивилистов в первую очередь было исследование западноевропейского законодательства и теоретических разработок с целью выявления общих закономерностей в развитии семейного права, в результате чего происходило взаимопроникновение правовых идей, концепций, учений.

В таком ракурсе семейное право рассматривали такие видные цивилисты, как В.И. Синайский, К.Н. Анненков, А.Н. Загоровский, Кр. Малышев и др. Так, А.И. Загоровский в «Курсе семейного права» предпочел обзор западноевропейского законодательства ввиду своеобразия и неудовлетворительности российского законодательства, чтобы на почве сравнения иметь возможность лучше уяснить особенности и недостатки источников семейного права<sup>1</sup>.

По мнению М.М. Ковалевского, этот подход следует признать положительным, поскольку сравнительный метод не обогащает историю права новым материалом, а объясняет факт происхождения тех или иных явлений юридического быта<sup>2</sup>.

Обращаясь к мировым тенденциям, Г.Ф. Шершеневич замечал, что конец XIX в. сильно изменил отношения между супругами в странах Западной Европы. Законодательство и судебная практика всех стран стремились уравнивать имущественную дееспособность жены, освобождать ее от опеки мужа. Жена становилась более равноправным супругом<sup>3</sup>.

В России уже проект Гражданского уложения в редакциях 1809 и 1814 г., составленный задолго до Свода законов Российской империи (далее — СЗ РИ) 1832 г. содержал в основе своих постановлений систему имущественной раздельности. Данная система состояла в том, что каждый из супругов не только имел свое имущество в отдельной собственности (приданое также принадлежало жене), но и в том, что каждый из супругов мог вновь приобретать свою отдельную собственность, самостоятельно и свободно распоряжаться ею, вообще управлять<sup>4</sup>.

Рассматривая модели режима собственности супругов, российские мыслители обращались преимущественно к теоретическим разработкам и правовому опыту стран Западной Европы: Франции, Германии, Англии и т. д. Так, Д.И. Мейер приводил следующую классификацию режима моделей собственности супругов.

Первая система — система общности имущества супругов: имущество лиц разного пола вследствие брака становится общим, при этом право распоряжения принадлежит мужу как главе семейства (такая система господствует в Северной Франции).

Вторая система (известная римскому праву) — система дотальная: имущество жены, доставшееся ей от родителей или от других лиц, поступает в пользование и распоряжение мужа; жене в обеспечение ее права собственности по приданому предоставляется право залога на имущество мужа. Данная система получила распространение в Италии, Южной Франции, Германии.

Третья система — система древнеримского права: муж становится собственником имущества жены. До 1882 г. эта система господствовала в Англии, с 1882 г. английское законодательство приняло полностью начало раздельности имущества супругов.

Четвертая система — система совершенного разъединения имущественных права супругов, брак не оказывает никакого влияния на их имущественные отношения<sup>5</sup>.

Остановимся подробнее на особенностях немецкого права. Так, в Германии на состояние семейно-брачного права немалую роль оказал Прусский ландрехт (Прусское земское уложение 1794 г.), сохранившее пережитки свободного брака. Жена имела особое, отдельное имущество, благодаря которому она могла делать долги и пользоваться кредитом. В Прусском ландрехте сохранился еще один пережиток свободного брака — институт особого семейного имущества (приданое, которое давалось невесте родителями). Прусский ландрехт говорит также о внесенном имуществе жены (все остальное имущество жены, за исключением отдельной ее собственности). Таким образом, система раздельности имуществ составляла основу общего прусского права<sup>6</sup>.

Принципы Германского гражданского уложения повторяли принципы ландрехта, однако в некоторых частностях уложение улучшало имущественное положение жены в смысле предоставления ей большей имущественной самостоятельности и независимости от мужа<sup>7</sup>. Германское уложение было направлено на улучшение личного и имущественного положения замужней женщины путем более общей формулировки старых принципов<sup>8</sup>.

По мнению Р. Меркеля, в Германии применялись следующие системы брачного имущественного права:

1. Система простой «общности управления», когда имущество супругов по праву остается раздельным, но управление и пользование им подчинено мужу, который должен за то нести брачные издержки.

2. Система полной общности имуществ, когда имущество супругов во всех частях признается общим. Это имущество находится в управлении мужа, который покрывает им сопряженные с брачным сожителем издержки.

3. Система частичной общности имущества, по которой только известное имущество становится общим или только приобретенное во время брака — «общность приобретенного» или только движимое — «общность движимого».

4. Система раздельности имущества обоих супругов, по которой жена сохраняла за собой также свободное управление и пользование своим добром; ее участие в брачных издержках ограничивается соразмерной долей, которую она должна представлять мужу их своих доходов и своего заработка. Эта система в своих основных положениях соответствовала римской правовой дотальной системе (*dos* — имущество, принесенное женой мужу для облегчения тяготей брака)<sup>9</sup>.

К. Кавелин, рассматривая имущественные отношения по германскому праву, классифицировал их следующим образом:

во-первых, имущество супругов соединяется под одним общим управлением мужа, но «некоторые имущества жены» по закону или по договору изымаются из общего управления;

во-вторых, имущество жены смешивается с имуществом мужа и образуется полное общее имущество;

в-третьих, «общение имущества мужа и жены», распространялось только на известную его часть<sup>10</sup>.

Итак, в Германии преобладала система общности имущества. Германское гражданское уложение 1900 г. признало основной формой имущественных отношений между супругами систему управления.

Обращаясь к сравнительно-правовому анализу развития семейного права Англии — страны с совершенно иной, англосаксонской правовой системой, А.Г. Гойбарх считал, что в английской семье преимущество принадлежало мужу, дело сводилось к полному подчинению всего имущества обоих супругов ему одному. Он имел полное и безотчетное право на всю движимость, приобретаемую женой, хотя бы личным трудом; ему принадлежало право пользования, хотя и без права отчуждения недвижимостями, дошедшими к жене в виде приданого, дара, наследства<sup>11</sup>. До английских законов 1870 и 1882 гг. положение замужней женщины в отношении ее имущества было поистине рабским. Закон 1870 г. закреплял за женщиной ее отдельное имущество. Это подтверждалось и законом 1882 г., по которому права жены неотменимы путем соглашений<sup>12</sup>.

Г.Ф. Шершеневич, исследуя имущественные отношения между супругами в другой европейской стране — Франции, отмечал, что они определялись брачным договором, который должен быть непременно совершен в нотариальной форме. Имущественные отношения между супругами сводились главным образом к следующим четырем типам: 1) система полной раздельности имущества; 2) система, при которой имущество жены делится на две части: на приданое и на особое имущество; 3) система общности имущества, при которой имущество обоих супругов составляет одну общую массу; 4) хотя доходы с имущества того или другого супруга идут на общее хозяйство, но по прекращении брака каждому супругу возвращается принадлежащая ему часть<sup>13</sup>.

Таким образом, детальное исследование системы имущественных отношений супругов в зарубежных странах давало возможность российским юристам не только сравнить, но и объективно оценить состояние семейного законодательства и семейного права в России.

С точки зрения Г.Ф. Шершеневича, русское законодательство, придерживаясь того же взгляда на личную подчиненность жены мужу, в имущественном отношении закрепляло ее полную самостоятельность<sup>14</sup>.

В гражданском законодательстве России устанавливалось: «Браком не составляется общего владения в имуществе супругов; каждый из них может иметь и вновь приобретать отдельную свою собственность» (ст. 109). И далее: «Приданое жены, равно как имение, приобретенное ею или на ее имя во время замужества, через куплю, дар, наследство или иным законным способом, признается ее отдельной собственностью» (ст. 110)<sup>15</sup>.

В большинстве своем иностранное законодательство ставило распорядителем имущества мужа. Ученые, выявляя причины и обстоятельства, способствовавшие такому положению вещей, основывали свои выводы на анализе исторической ситуации. Здесь возникает необходимость подробнее остановиться на представлениях ученых, выделивших критерии раздельности имущества супругов.

По мнению И. Колера, господству принципа раздельности имуществ между супругами способствовало «женское движение»<sup>16</sup>. Г.Ф. Шершеневич сделал заключение: «Свод Законов установил принцип раздельности имуществ супругов и провел его вполне последовательно». Законодатель, разрешая в целом каждому супругу распоряжение собственным имуществом независимо друг от друга, позволяет, в частности, замужней женщине производить торговлю от собственного имени<sup>17</sup>.

Д.И. Мейер, анализируя отношения между супругами, замечал, что брак не оказывает влияния на их имущественную сферу и они чужды друг другу по имуществу. Отсюда между супругами могут возникать всякого рода сделки. С его точки зрения, в действительности супруги сообща пользуются и распоряжаются имуществом, говорят «наш дом», «наши деньги». Откуда этот разлад в законодательстве и действительности? Обычно объясняют это аномальное явление российского законодательства царствованием императриц: говорят, что императрицы Елизавета и Екатерина II, сочувствуя интересам своего пола, желали оградить имущество жен от власти мужей и, воспользовавшись неопределенностью нашего древнего права насчет имущественных отношений между супругами, установили начало разъединения имущественных прав супругов. Но когда идея брака не осуществляется на деле, при таких отношениях разъединение имущественных прав супругов оказывается благодеянием со стороны законодательства<sup>18</sup>.

В.И. Синайский, вступая в полемику с Д.И. Мейером, считал позицию последнего основанной на политике права и соглашался с И.Г. Оршанским в том, что институт раздельности имуществ можно объяснить только одной причиной — царствованием императриц и их политикой. Исторически неверна мысль, будто царствование женщин было ознаменовано преимущественно мерами к расширению имущественной свободы женщин.

И.Г. Оршанский смотрит на систему имущественных отношений супругов как на сложный результат разнообразных причин:

1. Задатки этой системы представляет уже древнерусское право.
2. Продолжительные царствования женщин должны были смягчить суровость обычных норм о зависимости жены от мужа.
3. Огромное значение имело начало невмешательства в частноправовую сферу и преобладание государственного интереса как главного, если не единственного стимула законодательной деятельности.

4. Система раздельности имущества супругов возникла в русской жизни помимо участия общества и творческого вмешательства государственной власти<sup>19</sup>.

О взаимном влиянии законодательств в области имущественных прав супругов, в первую очередь французского, писал В.И. Синайский. Он отмечал, что

особенное внимание к себе привлекало французское законодательство в силу следующих причин:

1) только в истории французского законодательства можно найти решительную попытку перестроить правовое положение замужней женщины;

2) французское законодательство оказало большое влияние на правовое положение замужней женщины в других современных государствах. Так, кодекс Наполеона 1804 г. надолго укрепил своим авторитетом униженное положение европейской женщины<sup>20</sup>. Во многом он был скопирован иностранными законодательствами и был взят за правовой образец.

Имущественные отношения супругов до французской революции определялись различными системами, из которых две системы были совершенно противоположны друг другу. На юге Франции, где существовало писаное право, господствовали римские идеи, жена оставалась в имущественном отношении чужой для мужа. Вступая в брак, она ничего не приобретала, но ничего и не теряла. Ее имущество, из которого образовывалось приданое (*dot*), не было отчуждаемо и сохранение его обеспечивалось ипотекой (дотальная система). На севере Франции, где господствовало обычное право (за исключением Нормандии), супруги в имущественном отношении являлись товарищами. Если даже они сохраняли за собой каждый свое имущество, то в отношении имущества, приобретенного и приумноженного их трудом, они являлись товарищами (система общности). Революция отвергала дотальную систему, признавая лишь систему общности как единственную систему имуществ супругов.

Следует отметить, что система полной общности имуществ — одна из самых распространенных систем на Западе. Революционные преобразования реформировали эту систему: муж не является более главой и представителем общего имущества супругов, а оба супруга управляют вместе общим имуществом. Революционное законодательство пыталось отвергнуть господство мужа, его главенство в семье<sup>21</sup>. Только 31 июля 1907 г. впервые в виде общего правила было признано за женой право распоряжаться своей отдельной собственностью независимо от согласия мужа<sup>22</sup>. Даже в результате принятия закона о раздельном жительстве супругов от 12 марта 1914 г. законодатель по-прежнему не позволял раздельного жительства супругов без развода, но судебная практика ослабляла позицию законодателя по данному вопросу<sup>23</sup>.

Дореволюционная правовая традиция в сфере регулирования отношений супругов отразилась в сочетании начал позитивизма и обычного права. Не случайно М.М. Ковалевский указывал: «После Индии Россия представляет по всей вероятности ту страну, которая заключает в себе наибольшее число обычаев, обрядов, юридических поговорок, пословиц и т. п., в которых... отражаются черты ранних форм общежития, древних если не древнейших, норм частного и публичного права»<sup>24</sup>.

Представляется, что данное высказывание в полной мере можно отнести к сфере семейного права второй половины XIX — начала XX в. Рассуждая о задачах цивилистики, Г.Ф. Шершеневич писал о необходимости познания, объяснения и оценки норм действующего гражданского права. Познание гражданского права, по его мнению, должно осуществляться посредством догм права, их объяснение — при помощи социологии и истории, а оценка — при помощи политики<sup>25</sup>. Соответственно исследование семейного права в целом, личных и имущественных отношений супругов в частности осуществлялось

цивиристами во второй половине XIX – начале XX в. с учетом необходимости осознания особенностей действующего права, знанием всех тех житейских условий действия юридических норм, целесообразности и справедливости отдельных правовых норм и всего гражданско-правового порядка, определения их влияния на жизнь, дальнейшего направления общественной жизни под действием сложившегося права и т. д.<sup>26</sup>

Изучение взглядов и теоретических разработок российских цивилистов второй половины XIX – начала XX в. по вопросу о личных (неимущественных) и имущественных отношениях между супругами осуществлялось с учетом основных начал (идей, принципов) действующих законов: принципа сословной исключительности и идеи формально-юридического равенства субъектов гражданско-правовых отношений.

При анализе действовавших в России правовых норм и институтов дореволюционные мыслители обращались в первую очередь к правовым теориям римских и западноевропейских юристов. Такое изучение не сводилось только к сравнительно-правовому анализу, комментированию и толкованию российского законодательства и правовых концепций иностранных коллег, выделению общего и различного. В целом речь идет о применении системного подхода к изучению разрабатываемых ими вопросов семейного права. Как правило, ученые анализировали теоретические исследования, законодательство и судебную практику двух и более стран (Римской империи, Франции, Германии, Англии и др.), а также обсуждали возможность применения иностранного правового опыта в условиях российской действительности.

<sup>1</sup> См.: Загоровский А.И. Курс семейного права. Одесса, 1902. С. 184.

<sup>2</sup> См.: Ковалевский М.М. Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения истории права. М., 1880. С. 70.

<sup>3</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. 9-е изд. М., 1911. С. 633.

<sup>4</sup> См.: Колинко А.Ю. Развитие семейного права в России в XIX – начале XX века: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 108.

<sup>5</sup> См.: Мейер Д.И. Русское гражданское право. 9-е изд. СПб., 1910. С. 574–576.

<sup>6</sup> См.: Синайский В.И. Личное и имущественное положение замужней женщины в гражданском праве (с приложением действующих законов, сенатской практики и указателя русской литературы). Юрьев, 1910. С. 134–137.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 149.

<sup>8</sup> См.: Там же. С. 157.

<sup>9</sup> См.: Меркель Р. Юридическая энциклопедия / под ред. В.М. Грибовского. СПб., 1902. С. 203.

<sup>10</sup> См.: Кавелин К. Очерк юридических отношений, возникающих из семейного союза. СПб., 1884. С. 51.

<sup>11</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. 9-е изд. С. 634.

<sup>12</sup> См.: Гойбарх А.Г. Сравнительное семейное право. 2-е изд., испр. и доп. М., 1927. С. 125–126.

<sup>13</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 633.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 635.

<sup>15</sup> Свод законов Российской Империи: в 5 кн. / под ред. и с прим. И.Д. Мордухай-Болтовского. Т. X. Ч. 1: Отделение второе. О правах на имущество. СПб., 1892. С. 12.

<sup>16</sup> См.: Колер И. Введение в науку права (краткий курс правоведения). СПб., 1902. С. 112.

<sup>17</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. Т. 1: Введение. Торговые деятели. М., 2003. С. 108.

<sup>18</sup> См.: Мейер Д.И. Указ. соч. С. 573–574.

<sup>19</sup> См.: Синайский В.И. Указ. соч. С. 234–235.

<sup>20</sup> См.: Там же. С. 116–117.

<sup>21</sup> См.: Там же. С. 118–119.

<sup>22</sup> См.: Там же. С. 126–127.

<sup>23</sup> См.: Быховский В.В. Личные и имущественные отношения супругов между собой и к детям при раздельном жительстве по новому закону от 12 марта 1914 г. М., 1914. С. 5–6; Гессен И.В. Раздельное жительство супругов. СПб., 1914. С. 1–2.

<sup>24</sup> Ковалевский М.М. Указ. соч. С. 28.

<sup>25</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Задачи и методы гражданского правоведения. Казань, 1898. С. 3.

<sup>26</sup> См.: Там же. С. 6–7.

**А.Д. Шминке**

## **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГАРМОНИЧНОГО РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ПРАВА И СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ**

В данной статье посредством анализа различных подходов представлена правовая политика как сложно-структурированный доктринальный документ системного характера, важнейший фактор укрепления единства системы права и системы законодательства, главной целью которого является создание правовых условий, обеспечивающих строительство демократического правового социального государства.

**Ключевые слова:** правовая политика, гармоничный, развитие, система права, законодательство, цель, структура.

**A.D. Shminke**

## **THE LEGAL POLICY OF THE STATE IN THE SPHERE OF REALIZATION OF HARMONIOUS DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF LAW AND THE SYSTEM OF LEGISLATION IN RUSSIA**

In this article the author analyses different approaches and presents the lawful policy as a complex structural doctrinal document of system character and the most important factor of strengthening of unity between the system of law and the system of legislation. Its main goal is to create lawful conditions which provide the foundation of the democratic lawful social state.

**Keywords:** legal policy, development, system of law, legislation, goal, structure.

Рассматривая систему права и систему законодательства как целостную единую сущность, мы неизбежно сталкиваемся с правовой политикой государства. Именно правовая политика является связующим звеном этих двух систем. По мнению О.А. Рыбакова, «речь идет о правовой политике тогда, когда затрагиваются принципы, цели законодательства, параметры, приоритеты создания и реализации норм права»<sup>1</sup>. Поэтому поиск методологии внутренне согласованной, практически значимой и последовательно реализуемой общей концепции правовой политики весьма актуален.

Несмотря на то, что фундаментальные труды по проблеме правовой политики появились сравнительно недавно, это направление при исследовании других правовых проблем затрагивали С.А. Муромцев<sup>2</sup>, Г.Ф. Шершеневич<sup>3</sup>, Л.И. Петражицкий<sup>4</sup> и др.

С одной стороны, представление дореволюционных авторов о правовой политике (политике права<sup>5</sup>) встречает критику, а с другой — в этих подходах мы находим рациональное зерно для наших исследований. Так, автор социально-научной теории права С.А. Муромцев, говоря о «реформе существующего и создании нового права», наметил пути правовой политики (политики права). Политика права, по его словам, «определяет цели и приемы, которыми должны руководствоваться гражданский законодатель и судья»<sup>6</sup>. Л.И. Петражицкий идет еще дальше. Связывая правовую политику (политику права) с социальными благами человека, достижение этих благ он видит в практической науке —

© Шминке Алла Дмитриевна, 2013  
Кандидат юридических наук (Саратовская государственная юридическая академия).

политике права<sup>7</sup> — превращение этих благ из цели, идеала в практическую реальность<sup>8</sup>. Таким образом, он выстраивает логическую последовательность правовой политики: цель, средства, результат. Для Г.Ф. Шершеневича правовая политика (политика права) — поэтапная реализация мер, направленных на изменение посредством законодательства существующего порядка в соответствии с идеальными представлениями, разрабатываемыми философией права<sup>9</sup>. На первом этапе выявляется неудовлетворенность действующим правопорядком; на втором — формулируются цели будущих преобразований права; на третьем — осуществляется практическая реализация поставленных целей<sup>10</sup>. По сути он выстраивает ту же самую логическую последовательность правовой политики, что и Л.И. Петражицкий, лишь с разницей в содержании.

Разработки С.А. Муромцева, Л.И. Петражицкого, Г.Ф. Шершеневича и других дореволюционных авторов не получили должного развития в советский период. Исследователи того времени, находясь под влиянием марксистско-ленинской парадигмы, в рамках которой «все юридическое в основе своей имеет политическую природу»<sup>11</sup>, а «закон есть мера политическая, есть политика»<sup>12</sup>, приходили к мысли, что «политика в широком смысле слова включает в себя право»<sup>13</sup>, т. е. преобладал взгляд о примате политики над правом<sup>14</sup>.

Это в свою очередь привело к отказу от термина «политика права», используемого дореволюционными авторами, в пользу термина «юридическая политика», под которой понималась планомерная, научно обоснованная стратегическая программа внутреннего развития и совершенствования правовой надстройки и пути ее осуществления; принципы и основные направления, характерные для процесса разработки и применения норм права, развития правосознания трудящихся, планирования законодательной деятельности, определения задач и методов функционирования юридических учреждений<sup>15</sup>. При этом термин «правовая политика» было предложено «применять для характеристики, помимо прочего, регулятивных функций права для политического руководства»<sup>16</sup>.

Правда, отдельные авторы после принятия Конституции СССР 1977 г. пытались по-иному взглянуть на проблему. Например, Д.А. Керимов высказал идею исследовать не только определяющую роль политики в правовом регулировании, но и обратного воздействия права на единообразное и эффективное осуществление политики<sup>17</sup>. Однако эта идея не нашла поддержки в «юридическом мире», который не признавал «иной, немарксистской политики права в условиях социалистической политической системы»<sup>18</sup>.

Ситуация меняется с принятием в 1993 г. Конституции РФ, где наше государство объявляется правовым и социальным, т. е. право становится приматом над государством. В этих условиях авторы меняют вектор исследования правовой политики, пытаясь выразить свое мнение в ключе коренных изменений в праве и государстве. Так, например, Н.И. Матузов представил правовую политику как политику, проводимую государством в силу следующих обстоятельств. Во-первых, в основе правовой политики лежит право. Во-вторых, правовая политика осуществляется правовыми методами. В-третьих, ее границы очерчены правовой сферой деятельности. В-четвертых, правовая политика, по мере необходимости, осуществляется силовыми методами, принуждением. В-пятых, правовая политика носит публичный, официальный характер. В-шестых, правовая политика имеет нормативно-организационное начало. Во всех этих случаях «право выступает базовым и цементирующим элементом правовой политики»<sup>19</sup>.



О.Ю. Рыбаков, исследуя такие базовые понятия, как «право», «политика», «доктрина», «концепция» и другие, а также, используя труды дореволюционных и советских авторов, формулирует понятие «правовая политика» в узком и широком смысле. В узком смысле правовая политика, по его мнению, представляет собой выработку и реализацию стратегии и тактики в области создания и применения права. В широком смысле правовая политика понимается им как «деятельность прежде всего государственных и муниципальных органов, а также общественных объединений, граждан, включающая систему идей, целей и средств, обеспечивающих функционирование и воспроизводство правовых механизмов, развитие законодательства, создание, поддержание и развитие условий для осуществления интересов, прав и свобод личности во взаимодействии с ее обязанностями»<sup>20</sup>.

В подходе О.Ю. Рыбакова прослеживается определяющая роль правовой политики как некой методологической конструкции, в которой автор, подобно Г.Ф. Шершеневичу, видит формулирование на основе идей цели, выбор средств ее реализации для достижения определенного результата.

Это направление имеет тенденцию дальнейшего развития. А.В. Малько, например, придает правовой политике научный и системный характер. Он определяет правовую политику как научно обоснованную, последовательную и системную «деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры в жизни общества и личности»<sup>21</sup>.

Р.С. Саркисов в диссертационном исследовании говорит о правовой политике как о концепции — системе теоретических положений, фиксирующих достигнутый уровень правового развития и определяющих цели, принципы, перспективы и направления совершенствования основополагающих механизмов правового регулирования и правоприменительной практики, наиболее эффективно функционирующей в форме доктринального документа. Концепция правовой политики — это отражение совокупности представлений об определенном по показателям и тенденциям уровне правового развития, задачах и принципах эволюции правовой системы, основных стратегических направлениях и тактических мероприятиях по достижению намеченных в Конституции РФ целей развития общественной жизни<sup>22</sup>.

Несколько по-иному развивает это направление В.А. Рудковский. Правовую политику он формулирует как обусловленную общим политическим курсом стратегию (тактику) деятельности государства в правовой сфере, выражающую его официальную позицию по ключевым вопросам правового регулирования и направленную на совершенствование и развитие действующего права в соответствии с определенной иерархией социальных ценностей<sup>23</sup>.

Системный характер правовой политики авторы пытаются подчеркнуть в ее структуре. Так, Р.С. Саркисов выделяет структурные элементы правовой политики не как атрибутивные моменты «формирования эффективной правовой политики, а как совокупность взаимосогласованных элементов и связей единой системы, демонстрирующих ее логическую непротиворечивость и ясность»<sup>24</sup>.

В.А. Рудковский, анализируя особенности внутреннего строения правовой политики, пришел к выводу, что это целостное системное образование<sup>25</sup>.

Системный характер правовой политики выражен и в ее целевой направленности. Р.С. Саркисов, например, исследуя целевой аспект правовой политики, выделил главные и вспомогательные, общие, комбинированные и специальные цели. В качестве основной, наиболее общей цели функционирования правовой политики он формулирует создание сбалансированного, основанного на социальной солидарности и компромиссе социальных интересов социального, правового государства. «Именно сочетание социального и правового государства, — считает он, — позволяет направить правовое развитие на решение важнейших социальных задач и поддерживать баланс интересов в обществе»<sup>26</sup>.

В.А. Рудковский в ходе исследования особенностей правовой политики на этапе претворения правовых предписаний в практическую деятельность субъектов общественных отношений классифицирует цели правовой (правоприменительной) политики по степени общности: на общие и специальные цели; по последовательности осуществления; на ближайшие или тактические и перспективные, или стратегические; по содержанию: на общественно-политические, идеологические и культурно-воспитательные, социально-экономические, организационно-управленческие, информационные; по степени индивидуализации: на предметные и функциональные. Основными общими целями правовой (правоприменительной) политики В.А. Рудковский считает обеспечение и защиту прав и свобод личности; упрочение законности и правопорядка; повышение эффективности правоприменительной деятельности; стимулирование социально-активного поведения граждан по реализации своих прав и обязанностей; предупреждение и борьбу с правонарушениями; совершенствование профессионального правосознания и правовой культуры правоприменителей и ряд др. Исходя из этого, он формулирует основную (генеральную) цель правовой (правоприменительной) политики современной России — «создание правовых условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Эта цель, по словам автора, «в полной мере отражает природу современного Российского государства как правового и социального (ст. 7 Конституции РФ), его ориентацию на гуманистические идеалы (ст. 2 Конституции РФ) и, вместе с тем, адекватно указывает на его политико-правовые возможности». Поскольку государство само по себе не может сделать жизнь человека достойной и свободной, оно создает для этого необходимые государственно-правовые условия<sup>27</sup>.

Необходимо признать, что цель, сформулированная В.А. Рудковским, удачна, но если рассматривать ее через призму функциональной системы, она требует некоторых корректив. Дело в том, что в условиях функциональной системы, цель правовой политики, с одной стороны, должна быть направлена на преодоление сложившихся противоречий в системе права и системе законодательства, а, с другой — соответствовать «потребностям развития страны и коренным интересам основных слоев населения»<sup>28</sup>.

У В.А. Рудковского отсутствует такая составляющая, как «потребности развития страны» — строительство демократического правового социального государства, в условиях которого реализуется достойная жизнь и свободное развитие человека. Отсюда цель правовой политики — создание правовых условий, обеспечивающих строительство демократического правового социального государства.

Итак, обобщая изложенное, можно выделить ключевые моменты, отражающие мнение автора на проблему правовой политики государства в сфере обеспечения гармоничного развития системы права и системы законодательства в России. Во-первых, правовая политика — это сложно-структурированный доктринальный документ системного характера, целью которого является создание правовых условий, обеспечивающих строительство демократического правового социального государства. Во-вторых, правовую политику государства можно определить в качестве важнейшего фактора укрепления единства системы права и системы законодательства в России, как особую программную, стратегическую деятельность соответствующих субъектов по приведению системы права и системы законодательства в состояние наиболее полного взаимного соответствия и гармоничного кооперационного развития.

<sup>1</sup> Рыбаков О.Ю. Правовая политика: Понятие и приоритеты //Актуальные проблемы правоведения, 2004. № 1. С. 102.

<sup>2</sup> См.: Муromцев С.А. Определение и основное разделение права. СПб., 1879.

<sup>3</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Революция и гражданское уложение. Право. СПб., 1906; *Он же*. Общая теория права. Вып. 4. М., 1912.

<sup>4</sup> См.: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1907; *Он же*. Очерки философии права. Вып. 1. СПб., 1900.

<sup>5</sup> В дореволюционную эпоху для обозначения правовой политики использовали словосочетание «политика права».

<sup>6</sup> Муromцев С.А. Определение и основное разделение права. С. 14–15.

<sup>7</sup> См.: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. С. 292; *Он же*. Введение в изучение права и нравственности. 3-е изд. СПб., 1908. С. 2–3.

<sup>8</sup> См.: Муromцев Г.И. Правовая политика: специфика понятия и ее преломление в постсоветской России // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации / отв. ред. Н.С. Соколова. М., 2006. С. 9.

<sup>9</sup> См.: Там же. С. 9–10.

<sup>10</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Революция и гражданское уложение. Право. С. 11; *Он же*. Общая теория права. Вып. 4. С. 803.

<sup>11</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 635.

<sup>12</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 99.

<sup>13</sup> Чесноков Д.И. Исторический материализм. М., 1964. С. 255.

<sup>14</sup> См.: Муromцев Г.И. Правовая политика: специфика понятия и ее преломление в постсоветской России // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации / отв. ред. Н.С. Соколова. М., 2006. С. 19–20.

<sup>15</sup> См., например: Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1979. С. 163.

<sup>16</sup> Муromцев Г.И. Правовая политика: специфика понятия и ее преломление в постсоветской России // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации / отв. ред. Н.С. Соколова. М., 2006. С. 25–26.

<sup>17</sup> См.: Керимов Д.А. Конституция СССР: развитие политико-правовой теории. М., 1979. С. 38.

<sup>18</sup> Муromцев Г.И. Правовая политика: специфика понятия и ее преломление в постсоветской России // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации / отв. ред. Н.С. Соколова. М., 2006. С. 25–26.

<sup>19</sup> Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 17.

<sup>20</sup> Рыбаков О.Ю. Указ. соч. С. 103.

<sup>21</sup> Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь: материалы «круглого стола», состоявшегося 12 сентября 2000 г. в ПГТУ / под ред. В.А. Казначеева. Пятигорский технологический университет. Научные труды. Т. 1. Сер.: Юридические науки. Пятигорск, 2002. С. 7.

<sup>22</sup> См.: Саркисов Р.С. Российская правовая политика как концепция и реальность: дис. ... канд. юрид. наук. Пятигорск, 2008. С. 7–9.

<sup>23</sup> Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права: Теоретико-методологический аспект: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С. 14, 33–34.

<sup>24</sup> Саркисов Р.С. Указ. соч. С. 9.

<sup>25</sup> См.: Рудковский В.А. Указ. соч. С. 34–35.

<sup>26</sup> Саркисов Р.С. Указ. соч. С. 207–208.

<sup>27</sup> См.: Рудковский В.А. Указ. соч. С. 43–46.

<sup>28</sup> Нерсесянц В.С. Правовая политика Российской Федерации: основные направления и задачи // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации / отв. ред. Н.С. Соколова. М., 2006. С. 69.

**С.И. Кащеев****ОНТОЛОГИЧЕСКОЕ ПОНИМАНИЕ СВОБОДЫ:  
ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

В статье рассматривается проблема соотношения понятий «власть» и «свобода», а также их отражение в правовых понятиях, в контексте проявления на уровне бытия человека.

**Ключевые слова:** власть, свобода, онтологическое понимание, социальное бытие, правовое закрепление.

**S.I. Kascheev****ONTOLOGICAL UNDERSTANDING OF FREEDOM:  
PHILOSOPHICAL AND LEGAL ASPECT**

In this article deals with the problem of correlation of the concepts of “power” and “freedom” in the context of its manifestations on the level of physical existence of man.

**Keywords:** power, freedom, ontological understanding, social life, legal consolidation.

Проблема свободы является ключевой для любого исследования социального характера (философского, правового и т. п.). Однако при определении самого понятия «свобода» мы сталкиваемся с рядом определенных трудностей, вызванных, с одной стороны, терминологической разобщенностью и отсутствием единой «карты понятий», а с другой — различными подходами к самой теме исследований. Если затруднения первого рода носят в большей степени методологический характер и могут быть достаточно легко преодолены, то сложности, связанные с дискурсивными различиями, оказываются значительно затрудняющими рассмотрение вопроса о свободе при попытке охватить его не только с точки зрения онтологии, но и с позиции права, которое в данном аспекте анализируется как комплекс правил поведения, определяющих границы свободы людей при реализации их интересов, подкрепленный властными предписаниями (властью) и силой государства<sup>1</sup>.

Можно выделить несколько различных дискурсов, в каждом из которых понятие «свобода» приобретает совершенно особый, самостоятельный контекстуальный смысл. Во-первых, свобода рассматривается в политическом контексте и при таком подходе создаются разного рода политологические и социологические модели. Во-вторых, на стыке социальной философии и психологии вопрос о свободе ставится так, как его поставил Э. Фромм: «Что является свободой в качестве человеческого переживания?»<sup>2</sup>. В-третьих, структурализм и философская антропология ставят вопрос о свободе в контексте телесности человека и средств ее преодоления, а также о ее возможностях в рамках дисциплинарного пространства культуры.

Онтологическое понимание свободы оказывается, таким образом, чрезвычайно затруднено, так как требует сведения разнообразных подходов в единую контекстуальную систему, отражающую корреляции различных аспектов понимания.

Понимание свободы с позиций права сводится к следующему: исходя из законов формальной логики, право как видовое понятие можно воспринимать

через видовую специфику в качестве родового понятия. И на определенном этапе таким понятием, как пишет С.Н. Егоров, стало понятие «свобода»<sup>3</sup>. Следует отметить, что пониманию и рассмотрению права и свободы как логического следствия в юридической науке посвящено множество исследований. Изучению этих явлений в различной интерпретации посвящены работы не только юристов, но и представителей иных наук. «Свобода, при всей кажущейся ее простоте, — отмечает В.С. Нерсисянц, — предмет сложный и для понимания и тем более для практического воплощения в формах, нормах, институтах, процедурах и отношениях общественной жизни»<sup>4</sup>. Формирование различных по направленности и сложных по характеру вопросов взаимодействия свободы с таким сложным явлением, как право, предопределяет и рождение вопросов, связанных с категорией «власть».

Для преодоления этой сложности в настоящей статье предлагается в качестве первого шага определить границы того онтологического пространства, в котором может существовать свобода и в котором различные, подчас противоречащие друг другу определения данного понятия приобретали бы единый базовый смысл. Для установления границ и метрик такого пространства необходимо ввести ряд ограничений, касающихся использования термина «свобода» в различных его смыслах. Понятие «свобода» в данной статье будет употребляться только в отношении антропологического и социального бытия, поэтому такие словосочетания, как «свободное падение тела» в физике или «поведение животного на свободе» в биологии представляются неправомерными.

Для выделения онтологических границ свободы поэтому необходимо выстроить модель гуманитарного онтологического пространства.

При появлении на свет человек изначально задан в качестве пространственно-объекта благодаря своему телу. Поэтому первой областью нахождения будет та, которая связана с биологической природой человека, его телесностью. Это то тело, «которому мы принадлежим и... принадлежа ему, мы не в силах его присвоить»<sup>5</sup>. Пред-данность тела позволяет поставить вопрос о том, чем же оно является для человека — домом души или ее тюрьмой. Права на жизнь и здоровье, известные как естественные, по сути, представляют собой реализацию этой пред-данности. Функциональная организация человека позволяет нам производить те или иные движения, выполнять различные действия и т. д., но она же и не позволяет нам многого, что наиболее ярко проявляется в состояниях голода, жажды, болезни, травмы и т. д. Таким образом, первую область, в которой осуществляется бытие человека, можно назвать областью биологического детерминизма. Основными маркерами этой области будут базовые, первичные потребности организма, а также лежащие в их основе инстинкты (в первую очередь — инстинкты самосохранения и продолжения рода). На первый взгляд, данная область изначально запрещает присутствие любых форм свободы, однако и в восточной, и в западноевропейской традиции давно известны средства преодоления этого детерминизма, т. е. средства выхода за пределы биологических ограничений. В качестве примеров можно привести некоторые религиозные практики, такие, как шаманизм, йога, аскеза и т. д.

Таким образом, уже ранние формы религиозной практики и психотехники можно считать средствами, направленными на преодоление телесной заданности человека. В более поздних религиях эти средства приобретают еще более выраженный характер. Христианство, например, всецело направляет свои усилия

на преодоление телесной власти и полное подчинение тела духу: «Суровой постнической жизнью он жил; добродетели его были такие: голод, жажда, бдение, сухая пища, на земле сон, чистота телесная и душевная, молчание уст, плотских желаний тщательное умерщвление, труды телесные, смирение, нелицемерное, молитва беспрестанная, рассудок добрый, любовь совершенная, бедность в одежде, память о смерти, кротость с мягкостью... дьявол стрелами похоти хотел уязвить его, Преподобный же, почувствовав нападение вражеское, подчинил себе тело и поработил его...»<sup>6</sup>. Проводя сравнительный анализ психотехнических средств, применяемых различными религиями, легко заметить, что, несмотря на все различия, в качестве одной из общих целей выступает преодоление телесной закрепощенности человека. Ярчайшим образом этот тезис подкрепляется в христианстве: «Не бойтесь убивающих тело, души же не могущих убить» (Матф., 10,28). Телесное выступает в качестве вторичного, производного, брэнного, а потому не заслуживающего внимания. В базовой оппозиции «плоть — дух» противоречие при ближайшем рассмотрении оказывается снятым благодаря простому отвержению значимости одного из полюсов. Очевидно, что в христианской традиции иного решения принять просто невозможно, т. к. признание за человеком права выбора и возможности существования свободы в принципе отвергает возможность проявления власти телесности.

Следовательно, имеет смысл говорить не о властном пространстве телесности, а только лишь об области биологического детерминизма, т. е. той сфере, которая задает возможность построения гуманитарного онтологического пространства, оставаясь при этом индифферентной к областям, лежащим за пределами ее границ. В то же время следует отметить, что такое понимание свободы учитывает только онтологический подход к определению данного явления, возникшему на стыке социальной философии и юридической науки, оставляя без внимания философско-юридические, правовые аспекты и отделяя социальную сущность рассматриваемого вопроса, делая выводы односторонними, а значит, и недостаточно обоснованными. Думается, что следует вспомнить Маркса, который утверждал, что правовая свобода заключается в праве делать все, что разрешено законами, потому что это — «всеобщие нормы, в которых свобода приобретает безличное, теоретическое, независимое от произвола отдельного индивида существование»<sup>7</sup>.

Таким образом, в этой первичной сфере человеческого бытия невозможна сама постановка вопроса о присутствии в ней свободы постольку, поскольку в таком присутствии нет необходимости, телесное не является областью выражения власти, или, точнее, власть эта не распространяется на сферу человеческого бытия в целом.

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Стефанов А.Ю. Право и свобода: Некоторые вопросы теории и философии права // Сибирский юридический вестник. 2004. № 2.

<sup>2</sup> Фромм Э. Бегство от свободы. Минск, 1998. С. 18.

<sup>3</sup> По мнению С.Н. Егорова, для философско-правовых исследований всегда требовалось «соотнесение права как видового понятия с чем-то еще более фундаментальным — понятием родовым. Многие исследователи пытались в качестве такого родового понятия приспособить разное: волю, правило, интерес, порядок и т. п. Однако ни одно из них не могло выдержать обрушивавшейся на него нагрузки, стать тем стержнем, на котором можно было бы собрать воедино все основы, создать теорию права». См.: Егоров С.Н. Аксиоматические основы теории права. СПб., 2001. С. 8–9.

<sup>4</sup> Нерсесянц В.С. Философия права: учебник. М., 2001. С. 23.

<sup>5</sup> Подорога В. Феноменология тела, М., 1995. С. 8.

<sup>6</sup> Житие преподобного и богоносного отца нашего, игумена Сергия Чудотворца // Сергей Радонежский: сборник / сост. В.А. Десятников. М., 1991, С. 43–44.

<sup>7</sup> Маркс К. Дебаты о свободе печати // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 63.

**Е.М. Терехов**

## **ИНТЕРПРЕТАЦИОННЫЕ АКТЫ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ СРЕДСТВО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОИНТЕРПРЕТАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ**

В статье исследуется важность осуществления правоинтерпретационной политики при помощи интерпретационных актов; выявляются проблемы, предлагаются возможные пути их решения.

**Ключевые слова:** правоинтерпретационная политика, интерпретационные акты, судебная власть.

**E.M. Terekhov**

## **THE INTERPRETIVE ACTS AS AN IMPORTANT TOOL OF LAW-INTERPRETING POLICY**

In the article shows the importance of implementing law-interpreting policy with interpretive acts legislative, identify problems and possible solutions.

**Keywords:** law-interpreting policy, interpretive acts, the judicial power.

Современная российская правовая система, имея определенные проблемы в функционировании, не является идеальной. Общественные отношения урегулированы правовыми нормами, которые зачастую нуждаются в толковании с целью дальнейшего применения. Подобное раскрытие смысла дается в форме устного или письменного разъяснения, которое оформляется соответствующим интерпретационным актом. В свою очередь субъекты правоинтерпретационной политики, используя акт толкования права, преследуют поставленные цели.

Политическое содержание интерпретационного акта вполне очевидно ввиду явно выраженной линии государства по тому или иному вопросу<sup>1</sup>. К примеру, в начале 1950-х гг. в СССР остро стояла проблема пьянства и алкоголизма. Руководством страны предпринималось немало шагов для ее решения, в частности органами судебной власти выносились соответствующие интерпретационные акты. Так, в п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 1 ноября 1985 г. № 15 «О практике применения судами законодательства, направленного на усиление борьбы с пьянством и алкоголизмом» говорится, что «хронические алкоголики, а также иные лица, которые вследствие злоупотребления спиртными напитками не выполняют своих обязанностей по воспитанию детей, оказывают на них вредное влияние своим аморальным, антиобщественным поведением, подлежат лишению прав»<sup>2</sup>.

Нынешнее государство с помощью интерпретационных актов по-прежнему способно контролировать ход некоторых политических процессов. Так, в одном из своих постановлений Конституционный Суд РФ указал, что установление определенных критериев создания политической партии не противоречит Основному Закону РФ<sup>3</sup>. Интересно, что в другом постановлении он дал понять, что право на объединение нуждается в ограничении посредством введения различных запретов на создание и деятельность политических партий<sup>4</sup>.

В итоге Конституционный Суд РФ отметил, что «требования к численности политической партии в целом и ее региональных отделений диктуются соот-

© Терехов Евгений Михайлович, 2013

Преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин (Балаковский филиал Саратовской государственной юридической академии); e-mail: terekhov1989@yandex.ru

ветствующим этапом становления партийно-политической системы»<sup>5</sup>. На основе своего интерпретационного акта он может заблокировать действие нормативно-правового акта, противоречащего Конституции РФ<sup>6</sup>. 20 июля 2012 г. Конституционный Суд РФ вынес одно из таких постановлений. Основанием к рассмотрению дела послужила обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции РФ оспариваемые заявителем положения.

Р.Г. Мишина «оспаривает конституционность следующих положений Уголовно-процессуального кодекса РФ: части первой ст. 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которой постановления дознавателя, следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела, а равно иные решения и действия (бездействие) дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию, могут быть обжалованы в районный суд по месту производства предварительного расследования; части первой статьи 152, согласно которой предварительное расследование производится по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления, за исключением случаев, предусмотренных данной статьей; в случае необходимости производства следственных или розыскных действий в другом месте следователь вправе произвести их лично либо поручить производство этих действий соответственно следователю или органу дознания.

В результате было принято решение признать взаимосвязанные положения части первой статьи 125 и части первой статьи 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 47 (часть 1) в той мере, в какой в силу своей неопределенности эти положения порождают возможность их неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения при определении территориальной подсудности жалоб на решения и действия (бездействие) должностных лиц межрайонных следственных отделов при производстве предварительного расследования в случаях, когда предварительное расследование осуществляется по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления, расположенному за пределами административного района дислокации данного следственного органа. Федеральному законодателю надлежит внести соответствующие изменения в законодательство»<sup>7</sup>.

Если подвергнуть анализу данные интерпретационные акты, то можно сделать вывод, что они вынесены на основе политической целесообразности.

М.А. Митюков предлагает идею перспективного обсуждения вопроса о дополнении ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» новым полномочием, наделяющим Конституционный Суд РФ правом контроля над изданием интерпретационных актов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ<sup>8</sup>. Фактически это устанавливает монополию Конституционного Суда РФ на издание актов толкования правовых норм органами высшей судебной власти.

По нашему мнению, озвученная идея не является удачной в силу следующих обстоятельств.

Во-первых, в действующем законодательстве четко прописано, что каждый из органов высшей судебной власти самостоятельно принимает интерпретационные акты по вопросам, прямо находящимся в его ведении<sup>9</sup>.



Во-вторых, Н.Н. Ковтун абсолютно справедливо высказывается о том, что «анализ отдельных постановлений Конституционного Суда, принятых по спорным вопросам уголовно-процессуального права, ярко свидетельствует о том, что в ряде случаев они не только кардинально меняют сущность и содержание норм и институтов действующего процессуального законодательства и по существу создают новые правила поведения в уголовном процессе, не имеющие аналогов в действующем законодательстве, но и вносят либо явную пробельность, либо логическую противоречивость в действующую систему процессуальных норм, разрушая и без того нестабильный баланс интересов, баланс правового регулирования»<sup>10</sup>.

Таким образом, наделение Конституционного Суда РФ правом на монопольное издание актов толкования правовых норм от лица органов высшей судебной власти является очевидной ошибкой и может привести к нарушению процесса правового регулирования общественных отношений.

В Соединенных Штатах Америки интерпретационные акты, издаваемые в результате толкования закона, воплощаются в соответствующий сборник, который активно используется для подготовки адвокатов и судей<sup>11</sup>.

К сожалению, необходимо признать, что на практике акты официального толкования не систематизированы. Характерная проблема в связи с этим — разбросанность по множеству источников<sup>12</sup>. Исходя из этого, Е.Г. Мирошников указывает на значимость систематизации как необходимого элемента правовой деятельности<sup>13</sup>, а Р.Л. Анахасян обращает внимание на расширение круга правовых актов, для которых требуется систематизация в связи с наличием в их структуре актов толкования права<sup>14</sup>.

По мнению Г.А. Гаджиева, интерпретационные акты отражают правовую позицию органа, их издавшего, но, будучи не систематизированными, они становятся трудно определяемыми, что приводит к размыванию отдельных позиций, а это чревато тем, что в правоприменительной деятельности они не будут учтены<sup>15</sup>.

Все это наводит на мысль о том, что необходимо создавать орган (систему органов), ответственный за систематизацию интерпретационных актов, а также возложить на него ответственность за качество осуществляемой деятельности.

Раскрытие смысла правовых норм в Руководящих разъяснениях адресовано органам судебной власти. Это обусловлено тем, что судебные интерпретационные акты обязательны для исполнения той системой судов, в рамках которой они были изданы, т. е. постановления Высшего Арбитражного Суда РФ адресованы арбитражным судам, постановления Верховного Суда РФ — судам общей юрисдикции. Исходя из этого, на суды другой системы, а также иных субъектов правоинтерпретационной политики такие акты толкования правовых норм оказывают исключительно информационное воздействие.

В подтверждение своей точки зрения приведем случай с компенсацией морального вреда. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. разъяснялось, что «правила, регулирующие компенсацию морального вреда в связи с распространением сведений, порочащих деловую репутацию гражданина, применяются и в случаях распространения таких сведений в отношении юридического лица»<sup>16</sup>. К сожалению, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ проигнорировал указанное Постановление и 5 августа 1997 г. отменил определение Арбитражного суда Краснодарского края от 3 декабря 1996 г. по делу № 322-10, связанному с иском «Жилспецмонтаж» к редакции газеты «Кубанские новости» о защите деловой репутации и компенсации морального вреда, мотивируя это

тем, что, исходя из смысла ст. 151 ГК РФ, моральный вред может быть причинен только гражданину, но не юридическому лицу<sup>17</sup>. Дело на этом не закончилось, и 1 декабря 1998 г. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ принял еще одно Постановление, в котором обратил внимание на то, что право на компенсацию морального вреда имеется только у физического лица<sup>18</sup>.

Таким образом, следует признать, что на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует механизм единообразного применения интерпретационных актов на практике, что порождает вынесение противоположных решений. Выходом из подобной ситуации служит организация совместных совещаний субъектов правоинтерпретационной политики, в ходе которых должен быть выработан механизм единообразного применения интерпретационных актов в практической деятельности.

Важно отметить, что первые шаги по его разработке уже осуществляются. В качестве примера можно привести Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г., в котором судам общей юрисдикции и арбитражным судам совместно разъясняется смысл законодательства о возникновении, прекращении и защите права собственности и других вещных прав<sup>19</sup>.

Интерпретационные акты Конституционного Суда РФ оказывают воздействие на процесс осуществления правотворческой политики. Так, в период с 1 января 2012 г. по 30 ноября 2012 г. последним было вынесено 14 решений, согласно которым некоторые правовые нормы были признаны противоречащими Конституции РФ<sup>20</sup>. На основании этого законодательным органам необходимо внести соответствующие изменения в действующее законодательство с целью его согласования. В данном случае принятие акта толкования права служит сигналом субъектам правотворческой политики для устранения имеющихся проблем. Возможно, именно поэтому И.А. Кравец считает, что принятие такого интерпретационного акта непременно ведет к процедуре принятия поправок<sup>21</sup>.

Подводя итог вышесказанному, отметим следующее:

во-первых, в случае необходимости, используя интерпретационный акт Конституционного Суда РФ, можно заблокировать действие любого нормативно-правового акта;

во-вторых, интерпретационные акты выступают проводниками соответствующего политико-правового курса государства;

в-третьих, существует потребность в создании органа, ответственного за систематизацию интерпретационных актов;

в-четвертых, имеется необходимость в выработке механизма единообразного применения интерпретационных актов в практической деятельности субъектов правоинтерпретационной политики.

<sup>1</sup> См.: Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права. Волгоград, 2009. С. 279.

<sup>2</sup> См.: Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР (1924–1986). М., 1987. С. 156.

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6, ст. 491.

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптеевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 51, ст. 526.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в

связи с жалобой политической партии «РКРП-РПК» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 30, ст. 3989.

<sup>6</sup> См.: Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 138.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2012 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 125 и части первой статьи 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Р.Г. Мишиной» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32, ст. 4618.

<sup>8</sup> См.: Митюков М.А. Как исполняются решения Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 13.

<sup>9</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 2004 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. на 28 декабря 2010 г. № 8-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447.

<sup>10</sup> Ковтун Н.Н. Постановления Конституционного Суда РФ по уголовно-процессуальным вопросам: проблемы законодательной техники и практического применения // Государство и право. 2001. № 11. С. 99.

<sup>11</sup> Chair S., Bakrer S., Bowman P. and other. Implementation of the judicial conduct and disability act of 1980. A report to the chief justice. September. 2006. P. 8.

<sup>12</sup> См.: Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 201.

<sup>13</sup> Мирошников Е.Г. Официальное толкование права и его значение в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 15.

<sup>14</sup> См.: Анахасян Р.Л. Проблемы инкорпорации нормативно-правовых актов России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 12.

<sup>15</sup> См.: Гаджиев Г.А. Конституционный судебный процесс: учебное пособие / отв. ред. М.С. Саликов. М., 2003. С. 180.

<sup>16</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1995. № 3. С. 10.

<sup>17</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 августа 1997 г. № 1509/97 // Юрист. 1997. № 11. С. 15.

<sup>18</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 декабря 1998 г. № 813/98 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1999. № 2. С. 86.

<sup>19</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. 2010. 21 мая.

<sup>20</sup> URL: [www.ksrj.ru](http://www.ksrj.ru) (дата обращения: 18.12.2012).

<sup>21</sup> См.: Кравец И.А. Функции конституционного контроля в условиях российской политико-правовой модернизации // Гуманитарные науки в Сибири. 1998. № 1. С. 98.

**В.В. Толмачев**

## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ УСТАНОВЛЕНИЯ ЗАПРЕТОВ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

В статье рассматриваются отдельные вопросы технико-юридического оформления правовых запретов. Анализируются требования и правила по закреплению запретов в российском законодательстве. Выделяются основные варианты их технико-юридического использования.

**Ключевые слова:** запрет в праве, юридическая техника, правила и приемы закрепления правовых запретов.

**V.V. Tolmachev**

## SOME FEATURES OF THE LEGISLATIVE TECHNIQUE OF ESTABLISHING PROHIBITIONS IN RUSSIAN LAW

The article considers some questions of the technical-legal registration of the legal prohibitions. Examining the requirements and rules for assigning the prohibitions in Russian law. It outlines the main options for their technical and legal use.

**Key words:** prohibition in law, legal technology, rules and methods to consolidate the legal prohibitions.

Актуальность исследования обозначенной темы обусловлена во многом тем, что в законодательной практике нередки случаи необоснованного установления и снятия запретов. Так, показателен пример с исключением, а затем через короткий промежуток времени повторным восстановлением уголовного наказания за клевету. При первом решении парламентарии сослались на необходимость декриминализации деяний с небольшой степенью общественной опасности, а во втором — на актуализацию потребности в усилении правового механизма защиты чести и достоинства граждан<sup>1</sup>.

При этом зачастую игнорируются некоторые важнейшие требования юридической техники, в частности научной обоснованности нормативно-правовых нововведений и их соответствия уровню социально-экономического развития страны. Порой неоправданно высокий темп законодательных преобразований вызывает установление массы излишних, нецелесообразных и технически некачественно оформленных запретов в российском праве.

Кроме того, наряду с проблемой установления новых запретов в праве перед наукой стоит задача исследования и обратного процесса — их снятия и отмены наказания за их нарушение. Следует согласиться с утверждением о том, что законодатель каждый раз должен тщательно изучать общественное мнение и просчитывать возможные последствия перед введением или снятием запрета в праве<sup>2</sup>. При этом необоснованно установленные запреты в законодательстве не только сдерживают социальное развитие, но и влекут за собой их массовое нарушение, правовой нигилизм и коррупцию.

Вопросам технико-юридического оформления запретов в отраслевом законодательстве посвящено немало работ, которые требуют определенного общетеоретического обобщения и анализа.

В литературе предлагается выделять следующие технико-юридические требования оформления запретов в законодательстве:

1) при установлении запрета необходимо учитывать системные свойства строения права в целом и его отдельной отрасли, а также ориентироваться на специфику предмета правового регулирования;

2) запрет должен иметь четкую словесную форму выражения, жестко определять пределы усмотрения в ходе реализации властных полномочий для органов государственной власти, а для граждан точно очерчивать рамки недозволенного поведения;

3) устанавливаемый запрет необходимо обеспечивать мерами юридической ответственности за его нарушение<sup>3</sup>.

В.Н. Кудрявцев, исследуя проблему криминализации деяний как цель, которой выступает построение единой системы уголовных запретов, сформулировал несколько иные технико-юридические требования к данному процессу:

определение потребности в установлении запрета посредством оценки предполагаемого вреда, распространенности запрещаемого варианта поведения, а также невозможности его предотвращения иными средствами;

установление допустимости запрета с точки зрения экономики, политики, морали, права и международного сотрудничества;

оценка практической возможности реализации правового запрета через определение надлежащего правоохранительного механизма, включающего институты расследования и привлечения к ответственности за его нарушение, а также средства исполнения наказания;

выяснение целесообразности запрета в наличных социально-экономических условиях с учетом возможных побочных последствий психологического воздействия<sup>4</sup>.

Подобный алгоритм технико-юридического оформления запретов в праве надлежит использовать в законотворческой работе с особой тщательностью ввиду повышенной значимости устанавливаемого правового средства, которое может существенным образом ограничивать права и свободы участников общественных отношений. Запреты следует устанавливать, соблюдая требование об их максимально экономичном использовании в целях недопущения излишних юридических препятствий для функционирования и развития социальных связей.

Ю.Н. Слепченко предлагает ориентироваться на схожие принципы техники закрепления правовых запретов, указывая в качестве таковых обоснованность, определенность, целесообразность, обеспеченность<sup>5</sup>.

Одним из важнейших правил юридической техники в отношении всякого вновь устанавливаемого правового запрета для граждан должно выступать требование, согласно которому запрещающая норма подлежит закреплению в нормативно-правовом акте «с достаточной степенью определенности, позволяющей лицу соотносить с ней свое поведение: лицо должно иметь возможность, получив при необходимости соответствующую консультацию, предвидеть в разумных пределах и применительно к конкретным обстоятельствам те последствия, которые может повлечь за собой то или иное поведение»<sup>6</sup>.

Проанализировав российское законодательство можно выделить следующие варианты технико-юридического закрепления запретов в праве.

1. Запреты нередко формулируются в нормативно-правовых актах *в виде общетраслевых и отраслевых принципов права*. Так, в ст. 2–4 Трудового кодекса РФ (далее — ТК РФ) содержится отраслевой принцип запрещения принудительного труда и дискриминации в сфере труда. При этом законодатель для усиления информационно-психологического действия данного принципа использует следующую словесную форму в ст. 4 ТК РФ: «Принудительный труд запрещен». В ст. 3 обозначенного Закона предлагается иной подход к выражению запрета посредством фразы «никто не может быть ограничен...».

2. В целях повышения эффективности механизма правового регулирования законодатель зачастую стремится специально выделить запрет на совершение каких-либо действий *в виде дополнительного сигнала-предупреждения*, дублируя уже прописанную ранее обязанность субъекта права вести себя определенным образом. Подобное обособление запрещающих предписаний позволяет также усилить информационно-психологическое воздействие на участников общественных отношений.

Ярким примером является содержание ст. 414 «Гарантии и правовое положение работников в связи с проведением забастовки» ТК РФ, в первом абзаце которой установлено, что участие работника в забастовке не может рассматриваться как нарушение трудовой дисциплины и основание расторжения трудового договора, за исключением случаев обозначенных в ч. 6 ст. 413 настоящего Закона. Абзац 2 ст. 414 дополнительно содержит прямой запрет-сигнал применять к работникам, участвующим в забастовке, указанные меры.

Схожую функцию выполняют запреты, установленные в ст. 58, 60, 64, 65 и других ТК РФ. Во всех этих случаях запрещено то, что выходит за пределы четко очерченного содержания компетенции администрации предприятия. Перечисленные запреты можно было бы не устанавливать дополнительно, «если бы сам факт их обособления и самостоятельного существования в виде строгих запретов не способствовал обеспечению всесторонней охраны прав трудящихся»<sup>7</sup>.

3. Законодатель для установления запрета порой использует выражение «не допускается» или термин «незаконный». К примеру, ст. 413 ТК РФ так и называется — «Незаконные забастовки». В ней перечисляются случаи, в которых забастовки являются незаконными и не допускаются.

4. Термины «запрет», «запрещается» как технико-юридический прием могут играть роль *средств позитивного регулирования общественных отношений*. Отдельные субъекты права наделяются правомочием запрещать что-либо делать другим субъектам. Иными словами, запрет технически оформляется в качестве правомочия для определенных лиц. Например, ст. 357 «Основные права государственных инспекторов труда» ТК РФ наделяет государственных инспекторов труда правом в определенных ситуациях запрещать использование средств индивидуальной и коллективной защиты работников.

5. Термины «запрет», «не запрещено» порой выступают в *виде своеобразного технического приема по установлению общедозволительного режима*. В соответствии со ст. 352 ТК РФ каждый имеет право защищать свои трудовые права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Здесь запрет играет иную роль: не как самостоятельное правовое предписание, а как своеобразный технический прием, а также часть некоего общего принципа «разрешено все, что прямо не запрещено законом», конкретизированного в трудовом законодательстве.

6. Запрет выступает в определенных случаях и в качестве *нормы-изъятия* из более общего правила. Так, в ст. 348.8 «Особенности регулирования труда спортсменов в возрасте до восемнадцати лет» ТК РФ содержится следующая оговорка-запрет. Согласно данной статье, в рамках спортивных занятий допускается превышение спортсменом, не достигшим совершеннолетия, предельно допустимых норм нагрузок, если это предусмотрено планом подготовки спортсмена к соревнованиям и данные нагрузки не запрещены ему по состоянию здоровья.

7. Порой запрещающее нормативное предписание излагается в статьях закона *с использованием бланкетного способа*. Запрещающая норма содержится сразу в нескольких нормативно-правовых актах. Например, гипотеза в одном акте, а диспозиция, имеющая бланкетный характер, отсылает к другому нормативно-правовому акту. Например, ст. 253 ТК РФ ограничивает применение труда женщин на тяжелых и вредных работах: «Запрещается применение труда женщин на работах, связанных с подъемом и перемещением вручную тяжестей, превышающих предельно допустимые для них нормы». Перечень подобных работ утверждается в порядке, установленном Правительством РФ.

8. При установлении запрещающих норм в законодательстве используется и такой прием, как *специализация нормативных предписаний*. Запреты в большинстве случаев не носят абсолютного характера, что предполагает установление из них как общих правил некоторых исключений. Наглядный пример — ст. 113 ТК РФ, которая содержит общее запрещение работы в выходные и нерабочие праздничные дни. Однако эта же статья устанавливает и исключительные случаи законного привлечения работников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни.

9. Запрет может технически выполнять функцию и *особого способа защиты права*. Так, ст. 1065 Гражданского кодекса РФ в системном действии с ч. 3 ст. 12 настоящего Кодекса допускает в качестве способа защиты права пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения. Сопоставление данных норм позволяет сделать вывод, что запрещение деятельности, создающей опасность причинения вреда в будущем, представляет собой один из способов защиты гражданских прав<sup>8</sup>.

10. В процессуальных отраслях права запрет технически оформляется как инструмент обеспечительного свойства. К примеру, пп. 2, 3 ч. 1 ст. 140 Гражданского процессуального кодекса РФ предусматривают в качестве меры по обеспечению иска «запрещение ответчику совершать определённые действия», «запрещение другим лицам совершать определённые действия, касающиеся предмета спора».

Таким образом, запреты в праве выполняют многофункциональную нагрузку и характеризуются определенной спецификой их технико-юридического оформления, что требует надлежащего осмысления не только отраслевыми юридическими науками, но и общей теорией права. Наряду с техникой закрепления правовых запретов не меньший теоретический и практический интерес вызывают и технико-юридические приемы их применения.

<sup>1</sup> См.: Дуюнов В.К. Реформирование уголовного законодательства должно быть обоснованным // Вестник Самарской гуманитарной академии. Сер. Право. 2012. № 1(11). С. 15.

<sup>2</sup> См.: Антонов А.Д. Теоретические основы криминализации и декриминализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 20.

<sup>3</sup> См.: Тарасов А.А., Шарипова А.Р. О нормативном выражении некоторых запретов в отраслевом законодательстве (на примере налогового законодательства) // Вестник Самарской гуманитарной академии. Сер. Право. 2012. № 1(11). С. 33.

<sup>4</sup> См.: Основания уголовно-правового запрета: криминализация и декриминализация / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.М. Яковлев. М., 1982. С. 218.

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: Слепченко Ю.Н. Запреты в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002.

<sup>6</sup> Варламова Н.В. Практика Европейского Суда по правам человека как выражение современных теоретических представлений о праве // Возможности адаптации зарубежного опыта: сборник научных статей. Сер. Право России: новые подходы. Саратов, 2005. Вып. 1. С. 31.

<sup>7</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 75.

<sup>8</sup> Подробнее об этом см.: Бубон К.В. Запрет как способ защиты гражданских прав // Адвокат. 2007. № 3.

**Н.А. Грешнова**

## ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА (ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)

В статье предпринят теоретический анализ основных подходов к определению понятия «юридический процесс»; показано соотношение материального и процессуального в праве. Подробно рассмотрены основные характерные признаки юридического процесса, предложена его дифференциация по цели деятельности; выявлено ключевое назначение юрисдикционного юридического процесса — защита прав и законных интересов граждан и осуществление правосудия.

**Ключевые слова:** теория юридического процесса, юридический процесс, материальное право, процессуальное право.

**N.A. Greshnova**

## THE CONCEPT AND GENERAL DESCRIPTION OF THE LEGAL PROCESS (THEORETICAL ANALYSIS)

The paper presents a theoretical analysis of the main approaches to the definition of “legal process” and the correlation between the substantive and procedural law. There are detail the main characteristic features of the legal process, propounded its differentiation goals, identified

key appointments jurisdictional legal process — it's the protection of the rights and interests of citizens and the administration of justice.

**Keywords:** theory of the legal process, legal process, substantive law, procedural law.

В научной литературе все чаще высказывается мнение о том, что необходимость развития общепроцессуальной теории как составной части общей теории права давно является установленным фактом<sup>1</sup>. Знание теории юридического процесса помогает сформулировать основные проблемы, существующие на данном этапе ее развития, а также осмыслить и проанализировать возможные пути их изучения и решения.

В.Д. Холоденко считает, что «понятийный аппарат отраслевых наук необходимо согласовывать с категориями общей теории права... В противном случае ученые, практики и законодатель будут говорить на разных языках»<sup>2</sup>.

Исходя из этого, попытаемся вывести общетеоретическое понятие «юридический процесс», а также его признаки и классификацию.

Один из наиболее известных исследователей данного понятия В.М. Горшенев, говорил, что юридический процесс регулируется правовыми (процедурными и процессуальными) нормами, а его результаты закрепляются в соответствующих правовых актах — официальных документах<sup>3</sup>. Он направлен на реализацию норм материального права, следовательно, для того чтобы уточнить понятие юридического процесса, его место и назначение в правовой практике, следует иметь в виду, что роль материальных и процессуальных норм в правовом регулировании различна.

«Нормы материального права определяют субъективные права, юридические обязанности, юридическую ответственность граждан и организаций, т. е. составляют основное содержание права. Существенными признаками права являются его обеспеченность возможностью государственного принуждения, связь с государством. Это означает, что органы государства активно включаются в деятельность, направленную на реализацию права, на проведение его в жизнь. Подобная разнообразная деятельность и обозначается термином “юридический процесс”»<sup>4</sup>.

С позиции теории права, выделение материального и процессуального права объясняется в большей степени наличием законодательно обособленных отраслей гражданского процессуального и уголовно-процессуального права. М.С. Шакарян и А.К. Сергун пишут: «Существование какого-то всеобъемлющего глобально-процессуального права, “процессуального права вообще”, и деление советского права на две части — материальную и процессуальную — дается авторами как само собой разумеющееся положение, как исходный постулат, и задача только в том, чтобы выработать его систему. Но до сих пор в теории права существовало совсем другое деление. В советском процессуальном праве выделялись две отрасли — уголовный процесс и гражданский процесс. Соответственно, процессуальными нормами признаются нормы этих отраслей. Понятие “материальная отрасль права” в системе права вообще не фигурирует. О материальном праве, материальной норме, материальном правоотношении говорят только тогда, когда надо отделить и не смешивать их с процессуальным правом, процессуальной нормой, процессуальным правоотношением. Гражданское право само по себе никто не называет “материальным”, не называют “материальным” само по себе колхозное, трудовое, земельное и другие отрасли права. Такого наименования нет ни в одном из существующих изложений системы нашего права, нет его и в заглавиях учебников по соответствующим отраслям права, нет его в законо-



дательных актах. Необходимость в дополнительном эпитете «материальное» появляется только при обращении к процессу»<sup>5</sup>. Авторы справедливо отмечают отсутствие в современной науке четких общеправовых признаков материального и процессуального права.

Связь и единство права и процесса были отмечены еще К. Марксом: «Материальное право... имеет свои необходимые, присущие ему процессуальные формы... Один и тот же дух должен одушевлять судебный процесс и законы, ибо процесс есть только форма жизни закона, следовательно, проявление его внутренней жизни»<sup>6</sup>. Таким образом, можно заключить, что процесс вторичен по отношению к материальному праву, произведен от него, является формой его жизни.

Однако существуют и другие мнения, согласно которым юридический процесс занимает далеко не последнее место. Например, в англосаксонской правовой системе судебные процедуры служили основой ее развития. Судьи должны были строжайшим образом соблюдать все процессуальные правила при установлении фактических обстоятельств рассматриваемого дела, но не были связаны какими-либо нормами при вынесении решения по нему. Лишь постепенно стремление к единству и непротиворечивости судебной практики привело к становлению прецедентного права. Судебный прецедент стал основным источником права в Англии, т. е. материальное право сформировалось на базе юридического процесса<sup>7</sup>.

В связи с этим представляется еще более интересным вывод Р.Е. Гукасяна: в процессуальной науке центральное место занимает вопрос соотношения материального и процессуального права<sup>8</sup>. В случае, если истоки процессуальной формы берут свое начало в материальных отраслях права, которые регламентируют процесс, то поиски самостоятельной процессуальной формы для каждой отрасли материального права независимо от режима деятельности юрисдикционного органа будут правомерными. И наоборот, если взять за основу режим деятельности юрисдикционного органа, то истоки процессуальной формы будут находиться в общих демократических началах советской правовой доктрины, которая подходит безотносительно к вопросу дифференциации материального права. Если же истоки процессуальной формы признавать одновременно в материальной отрасли права и общих демократических началах советского права, то появляется необходимость четкого определения элементов структуры процессуальной нормы, испытывающих воздействие материальной отрасли права и возникающих из общих демократических начал социалистического права, т. е. не находящихся под непосредственным воздействием материального права.

Таким образом, дискуссия о соотношении материального и процессуального права действительно носит острый характер. В этой связи считаем особенно важным для развития теории юридического процесса необходимость конструктивно обосновывать любой процесс исходя из общих начал, а именно из принципов, а не из каких-либо общих свойств, черт.

Анализируя приведенные определения юридического процесса, можно выделить следующие его основные признаки:

наличие последовательно сменяющихся друг друга стадий, направленных на достижение конечного результата;

наличие субъекта, обладающего государственно-властными полномочиями; динамичный характер процесса;

нормативное установление и закрепление юридического процесса в соответствующих нормативных актах (правовая природа процесса).

На наш взгляд, следует остановить свое внимание на каждом из вышеуказанных признаков юридического процесса.

Первым признаком является наличие последовательно сменяющих друг друга стадий, направленных на достижение конечного результата. Данный признак свойствен любому процессу. Само понятие «процесс» подразумевает последовательную динамическую деятельность, направленную на достижение каких-либо результатов.

Следующий признак — наличие субъекта, обладающего государственно-властными полномочиями. Как уже говорилось, юридический процесс направлен в т. ч. и на реализацию норм материального права. Таким образом, законность в сфере реализации норм материального права в немалой степени определяется деятельностью государства, осуществляемой им через специально созданные для этого органы. Вместе с тем контроль за деятельностью указанных государственных органов обеспечивается существующей в рамках юридического процесса системой гарантий.

Процессуальные гарантии обеспечивают защиту прав и интересов участников процесса, государства и общества в целом. Например, конституционное закрепление принципов равенства всех перед законом и судом, принцип независимости судей и подчинения их только закону, осуществления правосудия только судом, презумпция невиновности, право на защиту и т. д. Основой для осуществления таких гарантий является двусторонний характер процессуальных правоотношений, т. к. согласно Конституции РФ государство берет на себя обязанность обеспечить реальное осуществление процессуальных гарантий.

Важнейшим признаком юридического процесса является нормативное установление и закрепление юридического процесса в соответствующих правовых актах.

Данный признак вытекает из ст. 15 Основного Закона, согласно которой Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

По мнению Б.С. Эбзеева, в связи с этим можно выделить следующие значимые обстоятельства. Необходимо закрепление универсальной для всех субъектов правоотношений обязанности по соблюдению Конституции РФ и иных законов. Данный вид обязанности возлагается также на иностранных граждан и лиц без гражданства, которые находятся на территории России и на само государство с его структурой государственных органов. Помимо этого, требование по соблюдению конституционных норм должно касаться не только нормотворческой деятельности государства и его органов, но и всех иных видов властной деятельности, в т. ч. исполнительно-распорядительной и судебной.

Термин «соблюдение», используемый в ст. 15 Конституции РФ, шире сложившегося в юриспруденции понятия «соблюдение», которое заключается в согласовании поведения субъектов права с закрепленными в законодательстве юридическими запретами. Соблюдение в широком смысле характеризуется не только пассивным поведением субъекта, несовершением им запрещаемых

Конституцией РФ действий. Оно включает в себя также активное поведение индивида, нацеленное на достижение ее задач.

Общее количество запретов в качестве способов регулирования поведения граждан в действующей Конституции незначительно. Однако запреты часто используются ей для ограничения деятельности государства как субъекта конституционно-правовых отношений и в данном случае распространяются не только на законодателя в смысле запрета издавать разного рода законы и иные нормативные правовые акты, противоречащие Конституции, но и на органы исполнительной и судебной власти, на любого правоприменителя, обязанного применять закон с соблюдением предусмотренных Конституцией РФ условий и с учетом установленной в законодательстве системы ценностей<sup>9</sup>.

Все это в той или иной мере конкретизирует понятие «юридический процесс». Помимо этого, Б.С. Эбзеев фактически ставит еще один вопрос, уяснение которого необходимо для определения понятия «юридический процесс». Является ли соблюдение законов и их выполнение частью юридического процесса?

Другие авторы также считают, что юридический процесс осуществляется уполномоченными органами государства и должностными лицами. Вместе с тем, на наш взгляд, юридический процесс должен включать в себя не только установление норм, но и их исполнение. Фактически лица, которым корреспондируются устанавливаемые нормы, выступают основными субъектами юридического процесса. В.М. Горшенев в рассматриваемой дефиниции указывает неких заинтересованных субъектов права, фактически отделяя их от активного участия в юридическом процессе<sup>10</sup>. В этой связи представляет интерес позиция, высказанная В.Н. Баландиным и А.А. Павлушиной, в соответствии с которой «юридический процесс» понимается как комплекс всех возможных организационных и других процедур, производств, т. е. всех процессуальных проявлений права<sup>11</sup>.

Данные выводы сходны с определением, предложенным А.В. Осиповым: «Юридический процесс — собирательное научное понятие, означающее форму превращения юридических идеальных моделей, закрепленных во внутреннем законодательстве и в международных нормах, в реальную систему правоотношений»<sup>12</sup>.

Несомненно, понятие «юридический процесс» как базовое в теории права несколько шире предлагаемого в настоящий момент. В связи с этим можно выделить следующие характерные признаки юридического процесса:

нормативное установление и закрепление юридического процесса в соответствующих нормативных актах (правовая природа процесса);

контроль за осуществлением юридического процесса как со стороны государства, так и со стороны общества;

наличие последовательно сменяющихся друг друга стадий, направленных на достижение конечного результата;

направленность на реализацию норм материального права.

Согласно словарю С.И. Ожегова термин «процесс» (лат. *processus* — «течение», «ход», «продвижение») означает следующее:

порядок разбирательства судебных и административных дел;

ход, развитие какого-нибудь явления, последовательная смена состояний в развитии чего-нибудь.

Таким образом, понятием «юридический процесс» охватывается недопустимо широкий круг юридически значимой деятельности. В связи с этим считаем не-

обходимым провести следующую дифференциацию юридического процесса по цели деятельности:

- юрисдикционный (судебный) процесс;
- неюрисдикционный (нотариальный, регистрационный и др.);
- правотворческий процесс;
- избирательный процесс;
- интерпретационный процесс.

Считаем, что для более глубокого анализа рассматриваемой проблемы единства юридического процесса необходимо подробное рассмотрение только юрисдикционного юридического процесса. Как следует из вышесказанного, юридический процесс, выраженный в реализации норм материального права, направлен на достижение конкретной цели. Цели эти могут отличаться. Одним из видов юридического процесса, согласно указанной классификации, будет являться юрисдикционный процесс, направленный на защиту прав и законных интересов или осуществление правосудия.

Согласно п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П отправление правосудия представляет собой особый вид осуществления государственной власти. Применяя общее правовое предписание (норму права) к конкретным обстоятельствам дела, судья дает собственное толкование нормы, принимает решение в пределах предоставленной ему свободы усмотрения. Таким образом, определение правосудия, данное Конституционным Судом РФ, полностью укладывается в канву признаков юридического процесса, приведенных нами ранее. Данный вид юридического процесса является одним из основных. Более того, ряд ученых считают его единственным.

Проанализировав имеющиеся трактовки, можно сделать вывод, что юридический процесс — это осуществляемая в рамках нормативно установленных и поддерживаемых с помощью государственно-властного принуждения и системы существующих социальных гарантий правил совокупность последовательно сменяющих друг друга действий, направленных на установление или реализацию норм материального права.

<sup>1</sup> См., например: *Рязановский В.А.* Единство процесса. М., 1996.

<sup>2</sup> *Холоденко В.Д.* Выступление на научно-методологическом семинаре «Юридический процесс: проблемы методологии» // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 2. С. 181.

<sup>3</sup> См.: *Горшенев В.М.* Фундаментальные проблемы концепции формирования советского правового государства. Харьков, 1990. С. 118–156; *Юридическая процессуальная форма: теория и практика* / под ред. М.Е. Недбайло и В.М. Горшенева. М., 1976. С. 7–134.

<sup>4</sup> *Хусниева Г.М.* Система права и система законодательства // Учебный портал Академии ВЭГУ. URL: <http://www.work.insto.ru> (дата обращения: 09.12.2012).

<sup>5</sup> *Шакарян М.С., Сергун А.К.* К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы» // Проблемы соотношения материального и процессуального права: труды Весесоюзного заочного юридического ин-та. М., 1980. С. 64.

<sup>6</sup> *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 1. С. 158.

<sup>7</sup> См.: *Буряков А.Д.* Меры пресечения в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1967. С. 6; *Лившиц Ю.Д.* Меры процессуального принуждения в советском уголовном процессе. М., 1959. С. 11.

<sup>8</sup> См.: *Гукасян Р.Е.* Рецензия на кн.: *Мельников А.А., Полянский Н.Н., Савицкий В.М., Строгович М.С.* Проблемы судебного права / под ред. В.М. Савицкого. М.: Наука, 1983. — 224 с. // Правоведение. 1984. № 5. С. 107.

<sup>9</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010.

<sup>10</sup> См.: Теория юридического процесса / под ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 15.

<sup>11</sup> См.: *Баландин В.Н., Павлушина А.А.* Проблема соотношения «материального» и «процессуального» в праве и ее значение для определения понятия «юридический процесс» // Журнал российского права. 2002. № 6.

<sup>12</sup> *Осинов А.В.* Реализация права и толкование его норм // Курс лекций по теории государства и права: в 2 ч. Ч. 2. М., 1996. С. 89.

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Е.Е. Тонков, Л.А. Пожарова

## СИСТЕМА ГАРАНТИЙ ОХРАНЫ ДОСТОИНСТВА ЛИЧНОСТИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ПРАВА

В статье рассматривается юридическая природа достоинства личности в конституционно-правовом измерении. Отмечается, что право не должно и не может регулировать все общественные отношения по мере их обновления, однако существует необходимость в переосмыслении теоретических конструкций и анализе возникающих тенденций с учетом формирования нового нормативного содержания. Показаны обстоятельства, влияющие на развитие и содержание категории «достоинство личности».

**Ключевые слова:** достоинство личности, право, общество, имплементация, гарантии.

Е.Е. Tonkov, L.A. Pozharova

## GUARANTEE PROTECTION SYSTEM BENEFITS PERSON IN REFORMING DOMESTIC LAW

The article deals with the legal nature of dignity in constitutional legal dimension. It is noted that the law should not and can not regulate all social relations as they are updated, but there is a need to rethink the theoretical constructs and analysis of emerging trends in view of the formation of a new normative content. Showing circumstances affecting the development and maintenance of the category of "human dignity".

**Keywords:** dignity, law, society, implementation, guarantee.

Понятие «достоинство личности» является юридически неопределенным. Из текста ст. 21 (ч. 2) Конституции РФ вытекает лишь то, что требованию уважения (запрету умаления) достоинства личности противоречат пытки, насилие, другое жестокое или «унижающее человеческое достоинство» обращение или наказание, проведение над человеком без его согласия медицинских, научных или иных опытов.

Охрана достоинства личности впервые в российской истории провозглашена обязанностью государства в Конституции 1993 г., что связано с формированием принципиально новой концепции взаимоотношений личности и государства. Часть 1 ст. 21 Конституции РФ гласит: «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления».

По справедливому замечанию В.Я. Марченко, «субъектом конституционного права на достоинство личности является любой человек, обладающий не только

© Тонков Евгений Евгеньевич, 2013

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (Белгородский государственный национальный исследовательский университет (НИУ «БелГУ»)); e-mail: ETonkov@bsu.edu.ru

© Пожарова Любовь Анатольевна, 2013

Аспирант кафедры теории и истории государства и права (Белгородский государственный национальный исследовательский университет (НИУ «БелГУ»)); e-mail: pozharova@bsu.edu.ru

негативным статусом, то есть сферой автономного существования и возможностью обратиться за защитой нарушенных прав, но и положительным статусом, вытекающим из условий наличного правового порядка»<sup>1</sup>.

Ситуация в современной России требует поступательной трансформации отечественного права в структурированную, стройную систему норм. Необходимость реформирования отечественного права объективно обусловлена тем, что в советский период социальная роль и назначение права были существенно деформированы.

Как подчеркивает А.Ю. Саломатин, «происходит не только стремительное разрастание массива правовых норм и дальнейшая их отраслевая дифференциация, но и создание сложных, комплексных отраслей права в соответствии с требованиями научно-технического прогресса и социально-политической трансформацией общества»<sup>2</sup>.

Нормы права, являясь формализованными волевыми положениями, отражающими идеальные модели общественной практики, составляют материальную основу развития и совершенствования правовых форм государственной деятельности. Право не должно и не может регулировать все общественные отношения по мере их обновления, но наряду с этим в государственно-правовой теории существует необходимость в переосмыслении теоретических конструкций и анализе возникающих тенденций при рассмотрении юридических форм с учетом формирования нового нормативного содержания. Представляется важным, с теоретической и практической точек зрения, выявить обстоятельства, влияющие на развитие и содержание категории «достоинство личности». Целесообразность решения данной проблемы в условиях кризиса объясняется не только потребностями собственно научного анализа, но и необходимостью совершенствования политической и юридической практики.

Это тем более необходимо, что «длительное и безраздельное господство позитивного права в худшем его понимании (в духе Вышинского) и отрицание идей естественного не могли привести к адекватным выводам, характерным для демократического гражданского общества»<sup>3</sup>.

Содержанием конституционного права на достоинство личности являются публично-правовые притязания личности на действия государства в интересах общества в целом (государственно-всеобщий интерес), и юридическая обязанность государства совершить эти действия. Охраняемый правом публичный интерес состоит в признании ценности личности как субъекта отношений с государством, вследствие чего поддерживаются условия достойной жизни и свободного развития человека.

Проблема охраны достоинства человека в условиях реформирования отечественного права занимает особое место. Это вызов времени, с которым приходится считаться, принимать его, осуществлять ускоренный поиск адекватных средств государственно-правового реагирования. Рассматриваемая проблема поставлена перед современным обществом как целостным образованием, и речь идет если не о выживании, то, как минимум, о благополучии.

Решение поставленных проблем осложняется определенной коррупциогенностью системы государственного управления, в которой достоинству личности отводится довольно скромное место. На наш взгляд, нет оснований говорить о том, что государство в советский период не уделяло внимания проблеме противодействия коррупции. Одновременно это является и свидетельством того, что

коррупция в обществе не стала порождением социально-политических и экономических реформ в России, а имела место и ранее. В результате в стране не сформированы реальные механизмы по координации усилий государственных и общественных организаций по противодействию коррупции.

Более того, Ю.А. Дмитриев рассматривает данное явление как инструмент государственного регулирования в политической системе российского общества<sup>4</sup>. Он полагает, что «коррупция — не причина, а следствие отсутствия демократии в нашей стране»<sup>5</sup>.

В этой связи имеет смысл обратиться к опыту других стран, хотя ни одно государство не может однозначно заявить о создании оптимальной системы противодействия коррупции. Определенную связь международного и внутригосударственного права российские юристы обосновывали еще в начале прошлого века. Так, Ф.Ф. Мартенс отмечал, что обе правовые системы являются тесно соприкасающимися кругами, где и позитивное, и негативное влияния обратимы друг на друга. Оторвать системы друг от друга, построив замкнутое, «закрытое» общество, означает причинить явный вред всему внутригосударственному развитию, «взрастить уродливое древо государственности». Однако и гипертрофированный примат абсолютно всех норм международного права без их предварительной адаптации на почву национальную будет злом не менее опасным, способным разрушить государственные устои, подорвать национальный суверенитет государства<sup>6</sup>.

Сегодня взаимосвязь международного и национального права очевидна и не нуждается в доказательствах. Вместе с тем до настоящего времени отсутствуют объективные количественные и качественные критерии, которые бы позволяли определять, насколько правовые ограничения, содержащиеся в международном праве и действующем российском законодательстве, способствуют снижению масштабов коррупции и других видов преступности как на международном, так и на национальных уровнях.

В Российской Федерации не принят специальный законодательный акт, посвященный национальной имплементации норм международного права в российское законодательство, а регулирование имплементационных процессов основывается на ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и нормативных правовых актах, закрепляющих компетенцию и функции органов государственной власти в области осуществления норм международного права<sup>7</sup>. Это, безусловно, оказывает влияние на эффективность государственной деятельности и выбор стратегической линии государства в политической, экономической, социальной, культурной сферах в кризисной ситуации.

По справедливому замечанию Т.Я. Хабриевой, «более детальная правовая регламентация о поэтапной имплементации международно-правовых норм, включая использование возможных способов (рецепции, отсылки, инкорпорации), была бы целесообразным дополнением к имеющемуся в Российской Федерации законодательству о международных договорах»<sup>8</sup>.

Общество — саморегулирующаяся система. Как подчеркивает В.В. Сорокин, в результате переходных процессов в правовой сфере происходит не столько преобразование, сколько становление и развитие нового качества правовой системы и даже возникновение ее новой типологической сущности, когда изменяются целые пласты правовой системы<sup>9</sup>.

Реформирование страны неизбежно влечет за собой изменения процессов правовой регуляции. Государственная деятельность в различных юридических и неюридических формах выполняется всеми основными звеньями государственного механизма, всей системой государственных органов. Поэтому специфика их организации и структуры, занимаемое ими место в системе механизма государства органически связаны с формами их деятельности. Как формы государственной власти, так и структура органов, осуществляющих эту деятельность, подчинены задачам наиболее успешного проведения основных функций государства и зависят от содержания последних.

Ю.А. Тихомиров в своих ранних работах справедливо отмечает важность перехода от преимущественного регулирования статике к динамике и закреплению в праве богатства функциональных связей, взаимоотношений, т. е. особенностей в организации их деятельности<sup>10</sup>.

В связи с этим способы осуществления отдельных видов государственной деятельности выражают не структурные, а функциональные различия между государственными органами.

Проблема охраны достоинства личности требует выхода на общеметодологический уровень научного ее освоения для выработки общей концепции, политической программы, системы государственного управления и правовых компонентов. Без решения этих вопросов государство будет постоянно испытывать затруднения, чем оправдывается внимание к общеметодологическому срезу и установлению логики структурирования политико-правовых средств.

Мы не склонны преувеличивать возможности государственной деятельности по охране достоинства личности. Она в любом случае формируется и осуществляется в рамках и под влиянием абсолютных общечеловеческих ценностей (свободы, равенства, справедливости), т. е. в пределах и границах правового контекста этих ценностей, а также соответствующих им других институтов и форм, положительно зарекомендовавших себя на практике.

Избыточная политизация различных сторон жизни деструктурирует, дестабилизирует общество. Для государства и права это особенно опасно. Исторический опыт убедительно демонстрирует, что сравнительно легкое манипулирование основами государственности в угоду политическим амбициям и узкоэгоистическим интересам в конечном счете неизменно оборачивается болезненным и длительным возвращением к общецивилизованным началам, стабильности и равновесию в жизни общества и государства. Для политики поэтому исходными являются фактор преемственности и юридические пределы, основанные на общецивилизационных принципах.

Государственная деятельность по охране достоинства личности располагает функционально-инструментальным блоком, определяющим систему управления обществом и ее деятельностный компонент — функции. Любая, самая взвешенная государственная деятельность окажется нежизнеспособной без оснащения средствами ее реализации — определение направлений (функций), юридических форм их осуществления, поиск оптимальных средств претворения в жизнь политических концепций, программ, целей, задач. Функции права тесно связаны с методами правового регулирования. Сильное, эффективное государство строго функционально. Вся его деятельность — это практическая реализация своих функций.

Охрана достоинства личности обеспечивается нормами уголовного права (уголовная ответственность за клевету и оскорбление — ст. 129, 130 УК РФ).



Действующий УПК РФ предписывает следователю при производстве обыска принимать меры к тому, чтобы не были оглашены выявленные обстоятельства интимной жизни лица; личный обыск должен производиться лицом одного пола с обыскиваемым. Статья 9 УПК РФ запрещает в ходе уголовного судопроизводства осуществление действий и принятие решений, унижающих честь участника уголовного судопроизводства, а также обращение, унижающее его человеческое достоинство либо создающее опасность для его жизни и здоровья.

Никто из участников уголовного судопроизводства не может подвергаться насилию, пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Жизнь, здоровье, достоинство, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, право на имя и авторство защищаются нормами гражданского права (ст. 150, 151 ГК РФ). В случае причинения морального вреда (физические или нравственные страдания) гражданин вправе в судебном порядке требовать от нарушителя денежной компенсации.

Идеологический, интеллектуальный, в т. ч. научно-исследовательский блок политики, подразумевает формирование толерантного политического сознания, ценностей правовой культуры, ориентированных на поиск компромиссов, согласия и равновесия (не случайна идентификация политики как искусства компромиссов и т. п.).

Организация деятельности, направленной на достижение общезначимых целей, сохранение фундаментальных ценностей, развитие и совершенствование общественных отношений основываются на принципах и правилах, закрепленных в нормативно-правовых актах государства с помощью юридического инструментария.

Как подчеркивает С.Ю. Кашкин, «в каждой стране происходит увеличение различных по своим качественным характеристикам правовых норм, расширение и углубление правового воздействия на различные сферы общественной жизни, детализация правового регулирования»<sup>11</sup>.

Реформирование отечественного права должно стать поворотным событием для сознания и мировосприятия наших сограждан. События, сопровождавшие президентскую предвыборную кампанию, отчетливо показали и дали власти понять, что многие факты истории и окружающей действительности населением оцениваются теперь совершенно по-иному, чем еще несколько лет или даже год назад. Достоинство личности приобретает в этих условиях особое звучание.

Несмотря на это, новые задачи, обусловленные происшедшими переменами, Российское государство по-прежнему пытается решать старыми методами. Не создаются механизмы оптимального управления государственными делами, которые регулировали бы не только структуру или содержательное наполнение работы какого-либо органа государства, но и целостный процесс государственной деятельности как триаду цели, ресурса и результата.

В.Д. Зорькин с тревогой приводит мнение авторитетных мыслителей о том, что Вестфальская система себя исчерпала. Однако готовы ли праведы заменить ее чем-то и предложить альтернативную правовую систему? Ведь понятно, что «разрушение одной системы без предъявления другой превращает несовершенное право в абсолютный произвол, что нельзя делать паузу между разрушением старого и построением нового»<sup>12</sup>.

Вот почему так важно в условиях политико-правовой модернизации выявить и сохранить все лучшее из российской правовой системы, в т. ч. наиболее эф-

фективные и обоснованные функции государства и юридические формы их осуществления. Правовая перспектива, тем не менее, не может основываться на простой совокупности юридических норм и рациональности создающего их государства вне практики правовой коммуникации, обеспечиваемой с помощью функций государства.

Можно согласиться с О.Э. Лейстом, что авторитетность права зависит, прежде всего, от политико-правового режима, т. е. от отношения к праву лиц, облеченных властью, а также от его справедливости, эффективности и стабильности<sup>13</sup>. Поэтому законодатель должен принимать во внимание специфические правовые ограничения, воспроизводимые в процессе правовой практики.

Как справедливо отмечают Д.Н. Бахрах и Л.А. Гущина, «оценивая ограничивающий характер правового регулирования и пытаясь найти оптимальную форму взаимоотношений между государством и личностью, сегодня мы формируем качественно новый характер правового регулирования общественных отношений, основанного на правовом стимулировании позитивными правовыми средствами социально полезного поведения»<sup>14</sup>.

Ограничения свободы поведения и выбора форм деятельности существовали на протяжении всей истории человечества. Как подчеркивает Д. Шумпетер, ни одно современное общество не обеспечивает абсолютной свободы и ни одно государство не сводит ее к нулю<sup>15</sup>.

На самом деле проблема состоит не в наличии имеющихся правовых ограничений или дополнительном их установлении, а в отношении к ним общества. Допустимость и принципиальная необходимость правовых ограничений в той или иной области правового регулирования не противоречит принципам правового государства, но и во многом предопределяется ими.

Гарантией соблюдения достоинства личности являются свободные выборы и референдумы, с помощью которых народ выражает свою волю: выбирает органы государственной власти и голосует за основные законы (конституции). Осуществление государственной власти предполагает и обуславливает наличие особого управляющего механизма в виде различных учреждений и организаций.

Данный механизм представляет собой определенный комплекс социальной регуляции, располагающий специфическими стимулами, методами и средствами управления деятельностью государственных органов и общественных организаций. Он характеризуется системой мер, с помощью которых обеспечивается выполнение поставленных задач. В нее входят как юридические нормативы и административно-дисциплинарные меры, так и методы общественного воздействия. В этой системе складываются специфические управленческие отношения.

Содержание права на достоинство личности подразумевает взаимодействие двух систем конституционно-правовых связей человека и государства.

Первую систему составляет комплекс личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина, ядром которых являются предусмотренные Конституцией РФ равенство людей (ст. 19), право на жизнь (ст. 20), право на достоинство (ч. 2 ст. 21), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22). Их основным назначением является предоставление формально-юридических гарантий невмешательства государства в сферу прав и интересов личности.

Вторая система конституционно-правовых связей регламентирует социальные права: собственности (ст. 35), частной собственности на землю (ст. 36), на труд

(ст. 37), на защиту материнства и детства (ст. 38), на социальное обеспечение (ст. 39), на жилище (ст. 40), на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), на благоприятную окружающую среду (ст. 42), на образование (ст. 43).

Данные права, основным назначением которых является юридическое гарантирование человеку условий для достойной жизни, предоставляют личности возможность развиваться.

<sup>1</sup> Марченко В.Я. Достоинство личности в конституционно-правовом измерении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 3.

<sup>2</sup> Саломатин А.Ю. Сущность правовой модернизации в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 1. С. 200.

<sup>3</sup> Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 178–179.

<sup>4</sup> См.: Дмитриев Ю.А. Коррупция как инструмент государственного регулирования в политической системе российского общества // Современное право. 2012. № 1. С. 12–15.

<sup>5</sup> Там же. С. 15.

<sup>6</sup> См.: Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. СПб., 1902. С. 366–372.

<sup>7</sup> См., например: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 1 декабря 2007 г.) // Российская газета. 2007. 5 дек.

<sup>8</sup> Хабриева Т.Я. Основы взаимодействия международного и национального права // Влияние международного права на национальное законодательство: материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых юристов (Москва, 24–26 мая 2007 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева и Ю.А. Тихомиров. М., 2007. С. 14.

<sup>9</sup> См.: Сорокин В.В. Концепция эволюционного развития правовой системы в переходный период: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 3.

<sup>10</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Теория социалистического управления // Советское государство и право. 1969. № 7. С. 85.

<sup>11</sup> Кашкин С.Ю. Формирование «юриста будущего» и европейское право // Закон. 2009. № 3. С. 86.

<sup>12</sup> Зорькин В.Д. Современный мир и права человека // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 11.

<sup>13</sup> См.: Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 124.

<sup>14</sup> Бахрах Д.Н., Гуцина Л.А. Стимулирование правового поведения личности: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 1. С. 24.

<sup>15</sup> Schumpeter J. Capitalism, Socialism and Democracy. London, 1976. P. 271.

**Т.Г. Командирова**

## ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ В РОССИИ\*

Статья посвящена обзору правовых гарантий безопасности личности в России. Рассматриваются мнения ученых о сущности термина «безопасность личности», предлагается авторское определение.

**Ключевые слова:** безопасность, безопасности личности, правовые гарантии.

**T.G. Komandirova**

## LEGAL GUARANTEES OF SECURITY OF THE PERSON IN RUSSIA

Article is devoted research of legal guarantees of safety of the personality in Russia. The author considers opinions of scientists on essence of the term “safety of the personality”, offers own definition.

**Keywords:** safety, safety of the personality, legal guarantees.

© Командирова Татьяна Геннадиевна, 2013

Кандидат юридических наук, научный сотрудник Научно-исследовательского сектора координации НИР научно-исследовательского отдела (Саратовская государственная юридическая академия).

\* Статья выполнена при поддержке проекта «Концептуальные основы противодействия современной преступности» в рамках Государственного задания высшим учебным заведениям на 2012 год.

Постсоветские преобразования в правовой системе России, прежде всего, связаны с коренным изменением приоритетов правового регулирования общественных отношений. Таким образом, трансформация российского законодательства в тот период осуществлялась по пути перехода на совершенно новую структуру политической, экономической, социальной жизни общества, закрепленную в Конституции РФ 1993 г., в связи с чем предметом исследования многих авторов в юридической науке становится безопасность личности в различных ее аспектах.

Например, Д.В. Гусев верно обращает внимание на то, что современное законодательство, в отличие от советского, воспринимается уже не просто как инструмент политической власти, а, прежде всего, как средство надлежащего формально-юридического закрепления и реализации прав и свобод человека<sup>1</sup>, и следовательно, выступает своего рода гарантом безопасности личности.

Юридическим фундаментом в системе правовых гарантий безопасности личности следует считать нормы российского Основного Закона. Согласно положениям ст. 32 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. В этой связи мы поддерживаем позицию Т.Б. Тюриной о том, что особая роль в данном случае отводится безопасности личности, ибо она является тем индикатором, который позволяет судить о безопасности государства и общества в целом<sup>2</sup>.

Исследуя правовые гарантии безопасности личности, можно сделать вывод, что к совокупности конституционных норм, гарантирующих таковую во всех ее проявлениях, следует относить положения Конституции РФ, регулирующие право на жизнь (ст. 20), запрет пыток, насилия и т. п. (ст. 21), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на защиту чести и достоинства (ст. 23)<sup>3</sup>, информационную безопасность (ст. 24), неприкосновенность жилища (ст. 25), свободу выбора национальности (ст. 26) и т. д., т. е. нормы гл. 2, гарантирующие права и свободы человека и гражданина, поскольку реализация таковых в полной мере возможна лишь в состоянии безопасности личности.

В то же время федеральным законодателем термин «безопасность личности» не прописан, хотя вопросы безопасности в целом федеральным законодателем урегулированы<sup>4</sup>. Сама же сущность указанного понятия вытекает из понятия «национальная безопасность», закрепленного в п. 6 разд. 1 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, согласно которому — это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, позволяющее обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства<sup>5</sup>. Полагаем, отсутствие законодательно закрепленного понятия «безопасность личности» является упущением законодателя, что дает повод для дальнейших дискуссий по данному вопросу.

При исследовании понятия «безопасность личности» нами были рассмотрены мнения А.И. Ардашева<sup>6</sup>, Т.Б. Тюриной<sup>7</sup>, Д.С. Варданяна<sup>8</sup>, Д.А. Никитина<sup>9</sup> и других авторов. В итоге, на наш взгляд, определение «безопасность личности» можно изложить следующим образом: это гарантированное государством стабильное состояние защищенности конституционных прав и свобод человека и гражданина от внутренних и внешних угроз, которое позволяет в полной мере реализовать указанные права и свободы.

Обращаясь к вопросу безопасности личности, С.Н. Бочарова отмечает, что Конституция РФ в ст. 2 устанавливает обязанность государства защищать права и свободы граждан. Анализируя содержание соответствующих норм Конституции РФ и федеральных законов, принятых на ее основе, автор приходит к выводу, что законодатель связывает с защитой не только восстановление уже нарушенных конституционных прав и свобод, но и установление такого правового режима, который бы предотвращал возможные их нарушения<sup>10</sup>, т. е. гарантировал бы безопасность личности.

Как верно отмечает О.А. Колоткина, признание Российским государством де-юре на уровне реализации конституционных положений приоритета соблюдения прав и законных интересов человека в сфере обеспечения безопасности позволяет констатировать устойчивость и общую позитивную направленность тенденций развития российской демократии<sup>11</sup>. Действительно, в настоящее время в правовой политике России отчетливо виден приоритет обеспечения безопасности личности во всех сферах жизнедеятельности государства.

Не подлежит сомнению тот факт, что обеспечение безопасности личности в т. ч. от преступных посягательств — одна из основных обязанностей правового государства. Таким образом, положения ст. 45 Конституции РФ выступают гарантом государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

В.П. Кашепов справедливо обращает внимание на то, что осуществление этой важнейшей государственной функции, непосредственно связанной с обязанностью государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, прописанной в ст. 2 Основного Закона России, требует создания системы гарантий, включающей многообразные организационные средства и правовые формы решения этих задач. Сфера общественных отношений, возникающих в процессе организации и реализации государственной защиты личности от угроз и посягательств преступников, охватывает широкий круг правового регулирования, осуществляемого правовыми системами уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права<sup>12</sup>. В этой связи следует подчеркнуть, что уголовное законодательство России буквально пронизано правовыми гарантиями безопасности личности. Это относится как к потенциальным потерпевшим, так и к лицам, совершившим преступление. Именно по указанному признаку можно разделить правовые гарантии безопасности личности в уголовном законодательстве России на две группы. Так, например, к числу правовых гарантий первой группы можно отнести институт государственной защиты потерпевших<sup>13</sup>, Правила защиты сведений об осуществлении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства<sup>14</sup>, а к числу правовых гарантий второй группы — прежде всего принципы уголовного законодательства — законности, равенства граждан перед законом, презумпции невиновности, справедливости, гуманизма и т. д. (ст. 3–7 УК РФ) и принципы уголовного судопроизводства (гл. 2 УПК РФ).

Однако механизм реализации таких гарантий, к сожалению, в России не отлажен, поскольку система доказывания, к сожалению, несовершенна, а наказание не всегда несет виновный.

Не менее важна при создании и укреплении правовых гарантий безопасности личности роль правотворчества. Как справедливо отмечает О.А. Колоткина, именно в процессе правотворчества создаются правовые (нормативные) основы обеспечения права личности на безопасность<sup>15</sup> и как следствие — самой безопас-

ности. Автор также подчеркивает, что правотворчество при определенных условиях само может стать источником различного рода угроз для обеспечения права личности на безопасность. К таковым условиям он относит совершение правотворческих ошибок, наличие коллизионного нормативно-правового массива в сфере обеспечения безопасности, низкое юридико-техническое качество принимаемых законов и подзаконных актов, отсутствие нормативных правовых актов, необходимых для регулирования отдельных видов отношений в сфере обеспечения безопасности личности и т.п.<sup>16</sup>

Таким образом, во избежание ошибок, допускаемых в процессе правотворчества, считаем возможным предусмотреть в регламентах законодательных органов всех уровней требования о гарантировании правовой безопасности личности. Также в дальнейшем вполне возможно установление юридической ответственности депутатов – разработчиков нормативного акта, повлекшего за собой угрозу безопасности личности, однако этот вопрос еще предстоит детально исследовать.

Подводя итог изложенному, хотелось бы подчеркнуть, что закрепления гарантий безопасности личности на нормативном уровне недостаточно для того, чтобы таковые работали в полной мере. Говорить о реально работающих правовых гарантиях безопасности личности в государстве можно лишь при наличии одновременно нескольких благоприятно сложившихся факторов: стабильно развивающейся экономики, истинном политическом многообразии, постоянства бюджетной системы, справедливой системы наказания и полноценной социальной поддержки со стороны государства.

<sup>1</sup> См.: *Гусев Д.В.* Законодательство Российской Федерации: понятие и система в условиях постсоветского развития российской государственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 3.

<sup>2</sup> См.: *Тюрина Т.Б.* Правовая безопасность личности в современном Российском государстве (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 3.

<sup>3</sup> См. об этом также: *Панченко А.В.* Личная безопасность человека и гражданина и конституционно-правовой механизм ее обеспечения в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 13.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

<sup>5</sup> См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

<sup>6</sup> См.: *Ардашев А.И.* Конституционные основы обеспечения безопасности личности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 13, 16.

<sup>7</sup> См.: *Тюрина Т.Б.* Указ. соч. С. 3.

<sup>8</sup> См.: *Варданян Д.С.* Российская правозащитная система и личность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. С. 18; см. также: *Ардашев А.И.* Указ. соч. С. 19.

<sup>9</sup> См.: *Никитин Д.А.* Конституционно-правовые основы безопасности личности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 12.

<sup>10</sup> См.: *Бочарова С.Н.* Конституционная обязанность Российского государства охранять права и свободы граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 7–8.

<sup>11</sup> См.: *Колоткина О.А.* Право личности на безопасность: понятие и механизмы обеспечения в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 3.

<sup>12</sup> См.: *Кашепов В.П.* О гарантиях уголовно-правовой защиты безопасности личности // Журнал российского права. 2005. № 12.

<sup>13</sup> См.: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34, ст. 3534.

<sup>14</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 3 марта 2007 г. № 134 «Об утверждении Правил защиты сведений об осуществлении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 11, ст. 1325.

<sup>15</sup> См.: *Колоткина О.А.* Указ. соч. С. 22.

<sup>16</sup> См.: Там же. С. 22–23.

**Т.Н. Модникова**

## **К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ «ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ» В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

В статье исследуется категория «вопросы местного значения» применительно к современной науке конституционного права. Отмечается дискуссионность термина «вопросы местного значения», многозначность его толкования в теории и законодательстве; анализируются различные подходы к его интерпретации. Предлагается авторское определение исследуемого понятия в контексте различных видов предметов ведения муниципальных образований.

**Ключевые слова:** муниципальное образование, предметы ведения, полномочия, компетенция, вопросы местного значения.

**T.N. Modnikova**

## **TO A QUESTION ABOUT THE CONTENT OF THE CONCEPT OF “LOCAL ISSUES” IN THE CONSTITUTIONAL LAW OF MODERN RUSSIA**

Clause is devoted to research of a category “questions of local value” in a modern science of the constitutional law. The author shows a polysemy of the term “questions of local value”, a polysemy of its interpretation in the theory and the legislation, various approaches to its interpretation. Finally author’s definition of investigated concept is offered to the reader. The author considers, that “questions of local value” is a part of imperious powers of municipality.

**Keywords:** the municipal subject; imperious powers; powers; the competence; questions of local value.

В науке конституционного права в течение сравнительно длительного периода времени ведется дискуссия о содержании и соотношении таких государственно-правовых понятий, как «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» и «функции»<sup>1</sup>. Можно встретить немало исследований, в которых доказывается более широкий или, напротив, узкий подход к толкованию каждого из них. С точки зрения одних авторов, «компетенция» включает в себя властные «полномочия» и публично значимые «функции»<sup>2</sup>. Согласно другой позиции «функции» есть категория более широкая, особенно если учитывать наличие функций государства<sup>3</sup>. Ряд ученых утверждают, что предметы ведения характеризуют статус публично-территориальных образований и не относятся к их органам, однако это опровергается содержанием Конституции РФ<sup>4</sup>. Имеет место позиция, согласно которой «компетенция органа или должностного лица включает два элемента: предметы ведения (круг рассматриваемых вопросов) и полномочия (объем прав и обязанностей)»<sup>5</sup>. При этом суть категорий «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» и «функции» в конституционно-правовой науке под сомнение не ставится. Споры затрагивают в основном вопросы их соотношения или иерархии.

По-иному представлена муниципально-правовая категория «вопросы местного значения». Кроме дискуссионности самого понятия, в область научного спора вовлекаются и многие другие юридические проблемы организации и функционирования местного самоуправления, которые имеют определенное отношение к юридико-категориальному аппарату муниципально-правовой

© Модникова Татьяна Николаевна, 2013

Доцент кафедры конституционного и муниципального права (Орловский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации); e-mail: mmmts77@mail.ru

науки. Так, акцентируя внимание на неотделимости вопросов местного значения от «государственного интереса»<sup>6</sup> или «государственной деятельности»<sup>7</sup>, авторы переносят проблему определения сущности вопросов местного значения в плоскость проблематики соотношения государственной власти и местного самоуправления как различных форм публичной власти. Вместе с тем уяснить юридическую природу «вопросов местного значения» в отрыве от сущности местного самоуправления как публично-властного института, на наш взгляд, не представляется возможным.

К.В. Арановский и С.Д. Князев справедливо критикуют буквальное прочтение Конституции РФ, из которого якобы вытекает однозначный вывод об обособленном статусе местного самоуправления, исключаящем какую-либо его зависимость от органов государства<sup>8</sup>. Г.В. Барабашев верно указывал в связи с этим, что концепция негосударственной природы местного самоуправления является «мифом, базирующимся на устаревшей идее автономизации муниципальной самоорганизации населения»<sup>9</sup>. С.Митрохин характеризует ст. 12 Конституции РФ как «конфликтогенную» и считает, что столь «жесткий юридический постулат» идет «вразрез с традициями российской управленческой культуры»<sup>10</sup>.

В литературе верно указывается на «условность разграничения «дел местного значения» и общегосударственного значения. Территориальные пределы местного самоуправления ограничивают территориальную юрисдикцию органов конкретного муниципального образования, а существующая однотипность вопросов, решаемых всей совокупностью муниципальных образований, переводит решение проблем на региональный и федеральный уровни публичной власти»<sup>11</sup>. Весьма категоричную точку зрения в отношении самой категории «вопросы местного значения» высказывает С.А. Авакьян. Он полагает, что «никаких вопросов местного значения нет и быть не может. Есть единые вопросы общегосударственной политики и просто территориальные уровни их разрешения — федеральный, региональный, местный. Все, что сейчас записано в законе как вопросы местного значения — это фактически вопросы, единые для страны»<sup>12</sup>.

Представляется, что данную позицию С.А. Авакьяна не следует понимать как отрицающую необходимость децентрализации публичной власти в вертикальном механизме взаимодействия публично-территориальных образований и их органов. В ряде других публикаций С.А. Авакьян достаточно ясно высказывает свою приверженность к «локально ограниченному нормативно-правовому регулированию»<sup>13</sup> и другим конституционным формам децентрализации в современном государстве. Возражения С.А. Авакьяна, как видно из контекста, касаются, во-первых, категории «вопросы местного значения»; во-вторых, конкретного законодательного решения, согласно которому в перечень вопросов местного значения фактически попали все общегосударственные вопросы, без вмешательства в которые деятельность государства трудно себе представить.

Разграничение публичных сфер деятельности между государством, государственно-территориальными образованиями и муниципалитетами может основываться на различных критериях, одним из которых является ответ на вопрос, осуществляют ли соответствующие публично-правовые субъекты «политическую власть» либо «управляют местными делами»<sup>14</sup>. Эта идея частично исходит из классической государственно-правовой науки, согласно которой «политическое представительство основано на двух началах: на свободе и способности. В общественном управлении, имеющем не чисто политический,



а отчасти гражданский характер, к этому присоединяется начало интереса»<sup>15</sup>. Муниципалитет характеризуется смешанной публично-гражданской природой, вслед за которой и «вопросы местного значения» должны иметь двойственную, публично-гражданскую сущность. С одной стороны, они частично охватывают публично-политическую сферу общественных отношений (выборы, референдум, отзыв, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, петиции), с другой — ряд локальных общественных дел, находящихся на грани соотношения между публичным и частным («местные интересы»).

Вместе с тем данный тезис в современной юридической науке был подвергнут обоснованной критике. Отмечалось, что в действительности «местные особенности становятся самоцелью и не имеют объективного основания»<sup>16</sup>. Что касается ограничений политической самостоятельности муниципальных образований, то, по мнению А.В. Батанова, большинству государств свойственна тенденция к ограничению самостоятельности территориальных коллективов. Тем самым снижается их интерес к общим действиям для благоустройства территории. В результате местное сообщество перестает быть дееспособным организмом, территориальные коллективы превращаются в сообщества с аморфными политическими, социально-психологическими, территориальными и экономическими границами, которые «не имеют собственных (осознанных) коллективных интересов по обеспечению жизнедеятельности, а вследствие этого — утрачивают какую-либо мотивацию для взаимодействия и сотрудничества по этому поводу с другими субъектами, в том числе с государством»<sup>17</sup>.

Наблюдается тенденция «огосударствления» местного самоуправления, при которой «гораздо больший акцент делается на подотчетности местного самоуправления государству, нежели гражданскому обществу»<sup>18</sup>, а делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления и установление жесткого перечня собственных полномочий местных властей на самом деле является «созданием третьего уровня государственной власти с помощью укрепления административной инфраструктуры на муниципальном уровне»<sup>19</sup>.

Подобная практика становится объектом критики ряда зарубежных ученых. Так, по мнению итальянского ученого А. Витале, значительная часть советского наследия в сфере управления регионами, наделенными формальной самостоятельностью, не разрушена и после принятия Конституции 1993 г. В частности, признание Президента РФ координатором взаимоотношений между центром и периферией уже само по себе исключает существование какой-либо децентрализации<sup>20</sup>. По мнению немецких юристов, это противоречит идее самоуправления как «возможности решать собственные проблемы под свою ответственность» благодаря «достаточной свободе от государственного вмешательства»<sup>21</sup>. Выработанные европейским опытом принципы «децентрализации управления, subsidiarity и самоорганизации граждан» еще, к сожалению, «не вполне адекватно отражены в российском законодательстве и правоприменительной практике»<sup>22</sup>.

Примечательно, что конституции зарубежных стран в большинстве случаев стремятся к защите прав и законных интересов местных сообществ и общин, закрепляя юридические гарантии их самостоятельности по вопросам, отнесенным законодательством к их ведению. Так, согласно ст. 118 Конституции Австрии сфера компетенции общины включает в себя «все вопросы, касающиеся исключительно или преимущественно местных интересов граждан». Статья 162 Конституции Бельгии гарантирует «децентрализацию полномочий в пользу

провинциальных и коммунальных учреждений». В соответствии со ст. 101–102 Конституции Греции государственная администрация организуется на основе децентрализованной системы; периферийные государственные органы обладают общей решающей компетенцией в вопросах своего района, а центральные службы, кроме специальных функций, ведают общим направлением, координацией и контролем деятельности периферийных органов; управление местными делами входит в компетенцию органов местного самоуправления; органы местного самоуправления пользуются административной самостоятельностью.

Статья 137 Конституции Испании предписывает, что все местные территориальные образования (муниципии, провинции и автономные сообщества) пользуются автономией при ведении своих дел. По смыслу ст. 114–133 Конституции Италии области, провинции и коммуны «создаются как автономные образования с собственными полномочиями и функциями согласно принципам, установленным в Конституции». Согласно ст. 107 Конституции Люксембурга коммуны образуют на территориальной основе автономные коллективы, имеющие право юридического лица и «управляющие через органы своим достоянием в собственных интересах». Статья 124 Конституции Нидерландов делегирует органам провинций и муниципалитетов «полномочия по регулированию и ведению внутренних дел». В соответствии с нормами ст. 237 Конституции Португалии «местные самоуправляющиеся единицы входят в демократическую организацию государства», являются территориальными юридическими лицами и имеют представительные органы, которые «нацелены на защиту интересов местного населения». Свобода управления т. н. «местными коллективами» Французской республики (коммуны, департаменты, заморские территории) гарантируется ст. 72 Конституции Франции<sup>23</sup>.

Отметим, что в приведенных примерах не используется термин «вопросы местного значения», но употребляются весьма близкие категории: «автономность», «местные» или «внутренние» дела или интересы, «децентрализация», «административная самостоятельность». Все они свидетельствуют о признании конституционной компетенции местных сообществ, их самостоятельности при реализации властных полномочий и публично значимых функций, автономном осуществлении предметов ведения соответствующими публично-территориальными единицами. Этому корреспондируют положения Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой местное самоуправление предполагает «право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения», причем предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, «полными и исключительными» (ст. 3–4)<sup>24</sup>.

Европейская хартия местного самоуправления была принята 15 октября 1985 г., т. е. более чем за 10 лет до ее ратификации Российской Федерацией. Однако в конце XX в. в нашем государстве происходили сложнейшие процессы демократических преобразований и коренного пересмотра концепции социалистического государства и права, основанной на марксистско-ленинской идеологии. По удачному выражению А.А. Сергеева, «процессы развития нормативной модели современного российского местного самоуправления и фактического становления этого важного социального института в полной мере отразили в себе проблемы и противоречия политико-правовых реформ», которые в целом

можно охарактеризовать как движение «от демократического централизма к местному самоуправлению»<sup>25</sup>.

В условиях советского государства и права было сложно говорить о конституционной концепции самостоятельности местного самоуправления по вопросам местного значения. Закрепленный в Конституции (Основном Законе) СССР от 7 октября 1977 г. принцип демократического централизма предполагал выборность, подотчетность, иерархию и единое руководство всеми звеньями государственного аппарата «по вертикали» и «по горизонтали», что исключало юридическую самостоятельность публично-территориальных образований и их органов, самостоятельность и самоответственность вне единой политической идеологии.

При подобных обстоятельствах советские ученые были вынуждены изыскивать самоуправленческую сущность Советов депутатов трудящихся в их непрофессиональном составе в отличие от буржуазных стран, в которых народное представительство основывалось на профессиональном критерии. Если народный депутат избран непосредственно народом и продолжает выполнять свою основную трудовую функцию «внутри» народной массы – в этом и состоит самоуправление, самоорганизация и самоответственность<sup>26</sup>. При этом подчеркивалось, что самоуправление народа – это «не отдельная форма демократии, а проявление ее сущности»<sup>27</sup>.

Сегодня взгляды на природу самостоятельности местного самоуправления по вопросам местного значения существенно изменились. Самостоятельность понимается как свобода в реализации установленной законом компетенции, допустимость широкой дискреции управомоченных законом лиц. Об этом свидетельствует не только анализ теоретических и законодательных источников, но и правоприменительная практика, включая постановления и определения Конституционного Суда России, который подчеркнул, что понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, «обуславливает необходимость учета природы данной публичной власти как наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований»<sup>28</sup>.

Местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, является выражением власти народа, служит для самостоятельного решения населением в пределах своих полномочий вопросов местного значения. Понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению<sup>29</sup>.

Из прямого предписания ст. 130 (ч. 1) Конституции РФ, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения (ст. 12 и 130

Конституции РФ), не может быть ограничен законодателем субъекта РФ (ст. 76 Конституции РФ). Этим, однако, не исключается взаимодействие, в т. ч. на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования<sup>30</sup>.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. По смыслу ст. 130–133 Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>31</sup> устанавливаются права и обязанности местного самоуправления. Согласно ст. 15 (ч. 2) Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Основной Закон страны и законы. Из этого конституционного принципа в его взаимосвязи с другими предписаниями Конституции РФ, в т. ч. закрепленными в ее ст. 1 (ч. 1), 3 (ч. 2), 5 (ч. 2), 12 (ч. 1), 15 (ч. 1), 66 (ч. 1 и 2), 76, 130–133, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции РФ и основанным на ней нормативным правовым актам. Для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в т. ч. право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления<sup>32</sup>.

На основании изложенного можно сформулировать следующие выводы. Местное самоуправление как институт публичной власти имеет конституционное право на обособленную сферу предметов ведения (компетенции, полномочий и функций), вмешательство в которые должно квалифицироваться как противоправное деяние вне зависимости от того, с чьей стороны оно осуществляется. Данную сферу, с учетом норм действующей Конституции РФ, целесообразно именовать «вопросами местного значения» при условии соответствующей терминологии. По своему юридическому содержанию вопросы местного значения представляют собой взаимосвязанную систему прав и обязанностей муниципальных образований и органов местного самоуправления, которые образуют область собственного (исключительного) ведения соответствующего муниципального образования. Это не запрещает регулирования конституцией или законом совместной (конкурирующей) компетенции, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, государственного контроля над организацией и деятельностью местного сообщества.

<sup>1</sup> См.: *Чертков А.Н.* Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 39. О разделении компетенции говорилось и в советской юридической литературе. См., например: *Степанов И.М.* Демократические основы правотворчества в СССР // Советское государство и право. 1960. № 4. С. 92–93.

<sup>2</sup> См.: *Чиркин В.Е.* Федерация и ее субъекты: модели разграничения полномочий // Право и политика. 2002. № 1. С. 40–45.

<sup>3</sup> См.: *Земсков В.А.* Функции органов местного самоуправления как элемент функций государства // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 92.

<sup>4</sup> См.: *Елистратова В.В.* О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2010. № 2. С. 212–213.

<sup>5</sup> *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М., 1999. С. 278.

<sup>6</sup> См.: *Васильев В.И.* Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 250.

<sup>7</sup> См.: *Соломка Н.И.* Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 42.

<sup>8</sup> См.: *Арановский К.В., Князев С.Д.* Национальная версия местного самоуправления в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации // *Правоведение.* 2007. № 6. С. 104.

<sup>9</sup> См.: *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление в России: теория и практика // *Государство и право.* 1993. № 6. С. 145.

<sup>10</sup> См.: *Митрохин С.* Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // *Реформа местного самоуправления в региональном измерении.* М., 1999. С. 31.

<sup>11</sup> См.: *Тимофеев Н.С.* К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения // *Конституционное и муниципальное право.* 2008. № 11. С. 16.

<sup>12</sup> См.: *Авакьян С.А.* Особенности российской правовой модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // *Конституционное и муниципальное право.* 2008. № 11. С. 16.

<sup>13</sup> См.: *Авакьян С.А.* Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // *Конституционное и муниципальное право.* 2005. № 8. С. 2.

<sup>14</sup> См.: *Левин С.А.* Коммуна как форма организации местного самоуправления в Бельгии // *Конституционное и муниципальное право.* 2007. № 9. С. 32.

<sup>15</sup> *Чичерин Б.Н.* Общее государственное право / под ред. В.А. Томсинова. М., 2006. С. 403.

<sup>16</sup> См.: *Егорова Н.Е.* Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // *Журнал российского права.* 2007. № 12. С. 111.

<sup>17</sup> См.: *Батанов А.В.* Муниципальная власть в системе категорий и институтов современного конституционализма // *Конституционное и муниципальное право.* 2007. № 4. С. 25.

<sup>18</sup> См.: *Масловская М.В.* Административная реформа и местное самоуправление: точки соприкосновения // *Конституционное и муниципальное право.* 2006. № 12. С. 40.

<sup>19</sup> См.: *Левин С.А.* Указ. соч. С. 32; *Чичерин Б.Н.* Указ. соч. С. 403; *Егорова Н.Е.* Указ. соч. С. 111; *Либоракина М.* Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М., 2003. С. 87.

<sup>20</sup> См.: *Васильева Т.А.* Десятилетие российской Конституции: взгляд из Италии и из России // *Конституционное и муниципальное право.* 2007. № 1. С. 37.

<sup>21</sup> *Элерс Д.* Местное самоуправление в Германии // *Государство и право.* 2002. № 3. С. 70.

<sup>22</sup> См.: *Мокрый В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 3, 254–256.

<sup>23</sup> См.: Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 12–601.

<sup>24</sup> См.: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1998. № 15, ст. 1695.

<sup>25</sup> *Сергеев А.А.* Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 112.

<sup>26</sup> См.: *Козлова Е.И.* Понятие социалистического самоуправления народа // *Развитие системы социалистического самоуправления народа (политико-правовые аспекты).* М., 1989. С. 10.

<sup>27</sup> *Михалева Н.А.* Институты демократии и народного самоуправления в странах мировой системы социализма // *Развитие системы социалистического самоуправления народа (политико-правовые аспекты).* М., 1989. С. 21–22.

<sup>28</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области” в связи с запросом Челябинского областного суда» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2003. № 46, ст. 4509.

<sup>29</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2002. № 14, ст. 1374.

<sup>30</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основной Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2000. № 50, ст. 4943.

<sup>31</sup> См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2003. № 40, ст. 3822.

<sup>32</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1997. № 42, ст. 4902.

**Е.Н. Артанова**

## СПЕЦИФИКА ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЗАКОНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются порядок и специфика принятия федеральных конституционных законов в Российской Федерации. Проанализированы положения Конституции РФ, Регламентов Государственной Думы и Совета Федерации о порядке принятия федеральных конституционных законов.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, федеральный конституционный закон, специфика принятия федерального конституционного закона, принцип верховенства федерального конституционного закона, особая юридическая сила федерального конституционного закона, Согласительная комиссия Государственной Думы и Совета Федерации.

**E.N. Artanova**

## THE CHARACTERISTIC FEATURES OF PASSING FEDERAL CONSTITUTIONAL LAWS IN THE RUSSIAN FEDERATION

In this article the author studies the order and characteristic features of passing federal constitutional laws in the Russian Federation. In the article are analyzed the provisions of the RF Constitution, Regulations of the State Duma and the Council of the Federation on the order of passing federal constitutional laws.

**Keywords:** RF Constitution, Federal constitutional law, Characteristic features of passing federal constitutional law, The principal of federal law supremacy, Special legal force of the federal constitutional law, Consiliation commission of the State Duma and the Council of the Federation.

В правовом государстве (*Rechtsstaat*<sup>1</sup>) существует разветвленная сумма разнообразных законов. Среди них выделяются существующие в ряде государств (Италия, Испания, Португалия, Франция и др.) конституционные законы. В некоторых странах в основных законах наряду с конституционными упоминаются органические законы (фр. «*loi organique*» — органический закон, уточняющий Конституцию<sup>2</sup>), теоретической основой которых явилась французская теория конституционализма. В данной правовой форме осуществляется исключительно конституционно-правовое регулирование.

В современной России федеральные конституционные законы (далее — конституционные законы) появились после принятия Конституции РФ 1993 г. Однако дискуссии о природе и сущностных характеристиках таких законов имели место еще во времена существования Союза ССР и действия Конституции СССР 1977 г. (Конституции РСФСР 1978 г.). Теперь данное понятие из сферы научно-теоретических споров переквалифицировалось в государственно-правовую действительность<sup>3</sup>.

Базовые (основополагающие) положения конкретизируют круг вопросов, по которым принимаются конституционные законы. Это законы о референдуме (ст. 84); о порядке деятельности Правительства РФ (ст. 114); об Уполномоченном по правам человека (ст. 103); о единых государственных символах

© Артанова Елена Николаевна, 2013

Аспирант кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: artanova.alena@yandex.ru

страны (флаге, гербе и гимне) (ст. 70); о режимах чрезвычайного и военного положения на территории всей страны или её отдельных местностях (ст. 56, 87 Конституции РФ); об изменении территориального состава Российской Федерации (ст. 65, 66, 137 Конституции РФ); о Конституционном Собрании (ст. 135 Конституции РФ).

Кроме того, конституционными законами установлены единая судебная система страны (ст. 118) и порядок образования, функционирования, полномочия её высших судебных органов (Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный и иные суды). В период с 1994 г. по 2002 г. национальным парламентом принято 18 конституционных законов, которые действуют на всей территории России<sup>4</sup>. Во все указанные акты многократно вносились поправки.

Начиная с 2004 г., Федеральное Собрание РФ приняло 5 конституционных законов об образовании новых субъектов Федерации в результате объединения граничащих между собой территорий (Пермский, Красноярский, Камчатский и Забайкальский края, Иркутская область)<sup>5</sup>.

Разграничение между конституционными и федеральными законами носит по некоторым аспектам условный характер. Так, в Российской Федерации порядок формирования Федерального Собрания устанавливается обычным законом (ч. 2 ст. 96 Конституции РФ). Вряд ли это правильно. Не случайно каждый новый электоральный цикл в России сопровождается сменой избирательного законодательства. Обратимся к зарубежному опыту. В Республике Казахстан институты организации деятельности главы государства и парламента регулируются только соответствующими конституционными законами (ч. 1 ст. 41, ч. 4 ст. 49 Конституции Казахстана 1995 г.<sup>6</sup>).

Основополагающий признак выделения рассматриваемой категории законов заключается в их особой юридической силе и усложненной процедуре принятия.

В соответствии с ч. 3 ст. 76 Основного Закона федеральные законы не могут противоречить конституционным законам. Существенное значение имеет их содержание — связь с Конституцией и конституционными отношениями.

Принцип верховенства конституционных законов заключается в том, что они не могут быть отклонены Президентом РФ и возвращены в парламент на новое рассмотрение, как и принятые поправки к Конституции, что возможно и в отношении федеральных законов. Например, И.Б. Щеголев считает, что законы, уточняющие и развивающие конституционные постановления, называются конституционными, а вносящие изменения в нормы Основного Закона — федеральными законами о поправке к Конституции РФ<sup>7</sup>. На наш взгляд, это мнение не совсем верно, поскольку в соответствии с положениями Федерального закона о порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ изменения и дополнения (поправки) к Конституции России принимаются в виде особого правового акта — закона о поправке к Конституции РФ. Это положение подтверждено Конституционным Судом РФ при толковании Основного Закона в Постановлении от 31 октября 1995 г. № 12-П<sup>8</sup>.

Право законодательной инициативы, согласно ч. 1 ст. 104 Конституции РФ и ст. 103 Регламента Государственной Думы, принадлежит определенному кругу субъектов — Президенту России, Совету Федерации и её членам, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Федерации, а также по вопросам ведения Конституционному,

Верховному, Высшему Арбитражному судам России. Соответственно любой из них может внести проект конституционного закона. Однако чаще всего этим правом пользовались Президент и Правительство РФ.

Кроме того, из положений основной нормы следует, что указанные субъекты в законодательном процессе равны между собой. На практике в ускоренном порядке обсуждаются и принимаются, как правило, президентские и правительственные законодательные инициативы, а большинство внесенных проектов иными субъектами данного права в предыдущие годы остаются не рассмотренными. Так, в сентябре 2000 г. Верховный Суд РФ внес в Госдуму законопроект «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (№ 7886-З), который принят только в первом чтении и до настоящего времени в установленном порядке не рассмотрен<sup>9</sup>.

Конституция России определила, что законопроекты вносятся в нижнюю палату Федерального Собрания РФ. Это императивное правило. Вместе с тем по Конституции Франции 1958 г. (ст. 39-2) абсолютное большинство законопроектов могут вноситься и в нижнюю (Национальное Собрание), и в верхнюю палату — Сенат<sup>10</sup>. Все законы принимаются исключительно Государственной Думой (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ). Принятые нижней палатой законы передаются на рассмотрение Совета Федерации. Исходя из конституционной доктрины федерализма, этим обеспечивается учет мнений российских субъектов, составляющих территорию страны в законодательном процессе, а также предоставляет объективную возможность сформулировать свое отношение (согласиться либо не согласиться с позицией нижней палаты) в сфере законотворчества.

По правилам гл. 13 Регламента Государственной Думы РФ проект конституционного закона рассматривается Думой в трех чтениях, при этом в отличие от федерального закона он не принимается, а одобряется<sup>11</sup>. Поступивший законопроект с сопроводительными документами (пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование, перечень законодательных актов, подлежащих изменению) регистрируется в соответствующем управлении Аппарата нижней палаты, после чего передается профильному комитету палаты, ответственному за его рассмотрение. Последний «ведет» законопроект, высказывает по нему предложения, выносит заключение о включении проекта в повестку дня, направлению в Совет Федерации и т. д. Процедура в целом прописана ст. 107–115 Регламента Государственной Думы РФ.

Согласно Основной норме (ч. 2 ст. 108) конституционный закон считается принятым Государственной Думой в случае, если он одобрен большинством (не менее 2/3 голосов от общего числа ее депутатов). При принятии по такому законопроекту положительного решения (одобрение), конституционный закон с соответствующими постановлениями палаты, стенограммами её заседаний, заключениями Правительства РФ и другими необходимыми материалами оформляется ответственным комитетом совместно с Аппаратом Думы и в течение 5 дней передается на рассмотрение Совета Федерации (п. 2 ст. 126 Регламента Государственной Думы РФ).

В отличие от регламента нижней палаты в Совете Федерации порядок рассмотрения конституционных законов регулируется отдельной гл. 15 Регламента<sup>12</sup>. Поступившие в эту палату законопроект и сопроводительные документы после регистрации незамедлительно, в течение нескольких часов направляются всем



членам палаты, а по решению ее Председателя — комитету, ответственному за его рассмотрение (ст. 122 Регламента).

Во время подготовки к рассмотрению законопроекта члены верхней палаты вправе организовать в российских субъектах его обсуждение (ст. 123 Регламента). Однако это бывает весьма редко, в связи с чем отдельные исследователи указывали на недостаточно активное использование Советом Федерации в некотором роде контрольных полномочий в законотворческой сфере, поскольку количество отклоненных законов весьма ничтожно<sup>13</sup>.

По итогам обсуждения комитет Совета Федерации, ответственный за рассмотрение проекта конституционного закона, вправе рекомендовать одобрить конституционный закон, ранее одобренный Госдумой, либо его отклонить (п. 3 ст. 124 Регламента). Окончательное решение по такому законопроекту принимается на заседании палаты в ходе всесторонних дебатов в форме голосования. Конституционный закон считается одобренным верхней палатой Федерального Собрания РФ, если проголосовало не менее 3/4 от общего числа ее членов. В противном случае он считается отклоненным и в течение 5 дней со дня принятия такого постановления палаты направляется в нижнюю палату.

В постановлении Совета Федерации об отклонении одобренного Думой конституционного закона могут содержаться мотивы принятого отрицательного решения, например, перечень конкретных структурных единиц закона (разделы, главы, статьи, их части), по которым необходимо преодолеть возникшие между палатами разногласия; предложения нижней палате согласовать процедуру и способ преодоления возникших расхождений в позициях и пр. (ст. 126 Регламента). Учитывая регламентарную формулировку «могут содержаться», палата вправе вообще не мотивировать свое решение об отклонении закона, что, по нашему мнению, неверно. Причины отклонения конституционного закона должны быть конструктивными и понятными обществу, а потому в постановлении об отклонении рассмотренного закона палата обязана мотивировать такое решение.

Процедура преодоления возникших расхождений между палатами Парламента прописана ст. 128 Регламента Совета Федерации. В этом случае по инициативе любой из палат, поддержанной другой, может создаваться согласительная комиссия. Последняя рассматривает лишь те положения конституционного закона, по которым между палатами возникли разногласия. Главная цель данного парламентского органа заключается в выработке корреспондирующих предложений, оформленных в виде единого текста соответствующих структурных единиц рассматриваемого закона.

Решения согласительной комиссии принимаются путем отдельного голосования депутатов от палат парламента. Например, депутация от второй палаты в согласительной комиссии принимает решение открытым голосованием большинством голосов от общего числа ее членов (пп. 2 и 3 ст. 113 Регламента Совета Федерации). Вместе с тем в исключительных случаях допускается передача права решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым согласительной комиссией, другому ее члену, оформляемого в форме доверенности. При этом каждому члену такой комиссии может быть передано не более одной доверенности. Круг конкретных исключительных случаев передачи голоса по доверенности парламентариями не определен. Данное положение, по нашему мнению, может привести к злоупотреблениям и искажениям позиций представителей

субъектов Федерации, а учитывая высокий уровень рассматриваемого закона, передача голоса недопустима.

Таким образом, окончательное решение считается принятым, если за его принятие проголосовали обе делегации. Анализ регламентарных парламентских норм показывает, что многие важные вопросы деятельности парламентских согласительных комиссий должным образом юридическими нормами не урегулированы<sup>14</sup>.

Итогом работы согласительной комиссии становится ее протокол, в котором отражаются конкретные предложения по преодолению имевшихся разногласий либо обосновывается невозможность их преодоления. В последнем случае окончательная позиция по разногласиям определяется на заседании палат. Например, Совет Федерации вправе принять одно из трех решений: изменить предложения палаты по редакции отдельных положений закона; изменить состав делегации от Совета Федерации в согласительной комиссии; отказаться от участия в работе такой комиссии. Решение в форме постановления направляется в Государственную Думу (ст. 115 Регламента).

Анализ законодательной деятельности российского парламента показывает, что согласительные комиссии в процессе рассмотрения конституционных законов создаются довольно редко. Лишь в 1995–1996 гг. такая комиссия создавалась и работала для устранения разногласий по конституционному закону о судебной системе России<sup>15</sup>.

Конституционный закон, одобренный нижней палатой с учетом предложений согласительной комиссии, рассматривается Советом Федерации в порядке, установленном для первоначального рассмотрения. Принятый конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию. Отметим, что на конституционные законы президентское вето (лат. «veto» — запрещаю) не распространяется<sup>16</sup>.

В литературе высказывается обоснованное мнение о том, что в случае нарушения установленной Основным Законом процедуры принятия конституционного закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент РФ в силу ч. 2 ст. 80 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ вправе вернуть его в соответствующую палату; при этом указать на конкретные нарушения названных базовых требований<sup>17</sup>. Такой закон не может по смыслу ч. 2 ст. 108 Конституции РФ считаться принятым, а его возвращение в палаты парламента — отклонением, не предусмотренным ст. 108 Конституции РФ, поскольку установленные основными нормами требования к принятию закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса. Последние обязаны строго соблюдать порядок принятия законов, что является императивным условием осуществления самой парламентской деятельности. Соблюдение парламентариями правил законодательной процедуры — гарантия надлежащего, основанного на требованиях Основного Закона порядка формирования и выражения воли многонационального народа, который осуществляет свою законодательную власть через своих представителей<sup>18</sup>.

Полемика между главой государства, палатами Федерального Собрания и другими субъектами законодательного процесса в связи с порядком принятия подобного крупного закона в случае недостижения согласия могут быть переданы

заинтересованными сторонами в соответствии с конституционным законодательством на рассмотрение федерального органа конституционного контроля.

Важные вопросы современного понимания законотворчества даны Конституционным Судом РФ в Постановлении от 12 марта 1995 г. № 2-П<sup>19</sup>. В нем указано, что парламентские акты должны реализовывать интересы большинства граждан. Хотя Конституция РФ не установила требований к численному составу избранных парламентариев, при котором палаты Федерального Собрания вправе осуществлять свои конституционные полномочия, легитимность принимаемых законов может быть гарантирована путем толкования понятия «общее число депутатов» как конституционного их числа — 450 депутатов Государственной Думы (178 членов Совета Федерации).

Таким образом, при определении порядка принятия законов палатами Федерального Собрания Конституция Российского государства исходит из названного общего числа парламентариев. Принятые большинством от данного числа решения во всех случаях учитывают волю представителей избирательного корпуса.

В целом процедура принятия конституционных законов в Российской Федерации требует дальнейшего совершенствования, поскольку практически в каждый подобный закон неоднократно и не всегда оправданно были внесены изменения и дополнения. К сожалению, данные законы не являются стабильными регуляторами общественных отношений.

<sup>1</sup> См.: Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1999. С. 2255–2256.

<sup>2</sup> См.: *Гак В.Г., Ганишина К.А.* Новый французско-русский словарь. 13-е изд., стер. М., 2008. С. 617.

<sup>3</sup> См.: *Баглай М.В., Габричидзе Б.Н.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 1996. С. 384; *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 28–36.

<sup>4</sup> См.: Российская газета. 1994. 23 июля; 1995. 16 мая; 1997. 6 янв., 4 марта, 23 дек.; 1999. 29 июня; 2000. 27 дек., 29 дек.; 2001. 2 июня, 20 дек.; 2002. 2 февр.; 2004. 30 июня.

<sup>5</sup> См.: Российская газета. 2004. 26 марта; 2006. 14 апр.

<sup>6</sup> См.: Конституция Республики Казахстан. Официальное издание (на русском языке). Астана, 2011.

<sup>7</sup> См.: *Щеголев И.Б.* Федеральные конституционные законы в системе российского законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. С. 16.

<sup>8</sup> См.: Российская газета. 1995. 9 нояб.

<sup>9</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 ноября 2000 г. № 824 III // Ведомости Федерального Собрания РФ. 2000. 1 дек. № 34, ст. 1383; URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=7886-3](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=7886-3) (дата обращения: 17.02.2013).

<sup>10</sup> См.: Избранные конституции зарубежных стран: учебное пособие / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2011. С. 174.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 801.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7, ст. 635.

<sup>13</sup> См., например: *Колесников Е.В., Пажетных Д.В.* Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 60–64.

<sup>14</sup> См.: *Шохин А.Н.* Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997. С. 54–56.

<sup>15</sup> См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 3 октября 1995 года № 591-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 42, ст. 3925; 1996. № 8, ст. 717.

<sup>16</sup> См., например: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева М., 2009. С. 488–491, 714–719; Законодательный процесс: понятие, институты, стадии: научно-практическое пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 39.

<sup>17</sup> См., например: *Абрамова А.И.* Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 13; *Комбарова Е.В.* Конституционно-правовые основы разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации. Саратов, 2011.

<sup>18</sup> См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ С.М. Казанцева к Постановлению Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 16, ст. 1451.

**Ю.В. Ермолаева**

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В ТРУДАХ УЧЕНЫХ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА

В статье анализируются вопросы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства советского периода. Исследуются категории «административно-территориальная единица», «принципы территориального устройства». Формулируются выводы о значимости исторического анализа законодательства.

**Ключевые слова:** Конституция, советский период, административно-территориальная единица, административно-территориальное устройство.

**J.V. Ermolaeva**

## CONSTITUTIONAL QUESTIONS ADMINISTRATIVE- TERRITORIAL SYSTEM IN THE WORKS OF SCIENTISTS OF THE SOVIET PERIOD

The article is devoted to analysis of Constitutional legal regulation of the administrative-territorial units of the soviet period. The scientific understanding of the category of the administrative-territorial unit, “principles of the territorial unit” is searched, conclusions about the importance of historical analysis of the legislation are made.

**Keywords:** Constitution, Soviet period, administrative-territorial unit, administrative-territorial system.

Административно-территориальное устройство занимает особое место среди конституционно-правовых институтов, отражающих территориальную организацию Российского государства. Существующая ныне сетка административно-территориальных единиц («Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления»)<sup>1</sup> сохранилась в общем виде с советских времен (примерно с конца 70-х гг.), что подчеркивает необходимость исторического анализа законодательства, регламентирующего основные положения указанного института.

В становлении и развитии законодательства об административно-территориальном устройстве можно выделить несколько периодов. В советских конституциях, а также в трудах ученых советского периода понятия «местное деление» и «административно-территориальное деление» не разграничивались. Этому способствовал «официальный отказ от концепции местного самоуправления и объявление всех Советов, в том числе и местных, органами государственной власти»<sup>2</sup>.

Анализ содержания первого конституционного акта — Конституции РСФСР от 10 июля 1918 г.<sup>3</sup> — позволяет сделать вывод о том, что в конституционном тексте речь идет о разделении территории на административно-территориальные единицы в их современном понимании, т. к. п. «Г» закреплял полномочие по «установлению границ и компетенции областных Советских союзов», входящих в состав РСФСР.

Конституция 1918 г. свидетельствует о наличии многоуровневого территориального устройства, необходимого для использования административно-

© Ермолаева Юлия Васильевна, 2013

Аспирант кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: yuliasvt05@mail.ru

территориального устройства в целях повышения экономической мощи страны (заявленных и декларируемых принципов, организации промышленных отраслей, выполнения пятилетних планов). Так, согласно ст. 55, 56 Конституции 1918 г. можно было выделить 4 уровня территориального деления (областной, губернский, уездный, волостной) и определить административно-территориальные единицы, существовавшие в тот период времени. Так, в ст. 57 Конституции 1918 г. отдельно перечислены города, селения (деревни, села, станицы, местечки, города с населением менее 10000 чел., аулы, хутора и пр.).

Такой подход к административно-территориальному устройству свидетельствует о том, что оно напрямую отражало стремление так организовать территорию Советского государства, как это требовалось для роста экономики страны. В этой связи И.Е. Фарбер отмечал, что «история учит тому, что главным истоком суверенитета государства, его основой были и остаются экономические отношения собственности»<sup>4</sup>.

Общетеоретические проблемы административно-территориального устройства исследовались в трудах таких ученых-государствоведов советского периода, как Д.Л. Златопольский, Р.С. Павловский, В.А. Ржевский, А.С. Саломаткин, М.А. Шафир и др. В.А. Ржевский административно-территориальное устройство рассматривал как определенный порядок устройства частей, на которые подразделяется государственная территория, создание экономических районов, национально-государственных единиц и т. д.<sup>5</sup> Р.С. Павловский, М.А. Шафир определяли административно-территориальное устройство как «обусловленное задачами и функциями социалистического государства разделение территории союзных республик на отдельные части (области, районы и т. д.), в соответствии с которым строится система органов Советского государства и общественных организаций в интересах обеспечения их практической деятельности»<sup>6</sup>.

Новым этапом в становлении территориального устройства страны и административно-территориального устройства субъектов (территориальных образований первого уровня), в частности, явилось образование СССР. В ст. 49 гл. 5 разд. 3 «Об устройстве советской власти» Конституции СССР 1925 г.<sup>7</sup> перечень территорий более разнообразен, по сравнению с текстом предыдущей Конституции: выделялись край, область, губерния, округ, уезд, район, волость. В ст. 51 Конституции СССР 1925 г. в качестве территориальных единиц назывались городские поселения. Статья 50 закрепляла: «В съездах советов: краевых, областных, губернских, окружных, уездных, районных и волостных — принимают участие представители всех советов, находящихся на территории данной административной единицы». То есть в тексте Основного Закона страны впервые появляется понятие «административная единица».

Стоит заметить, что в теории государственного права советского периода преобладала позиция, согласно которой административно-территориальные единицы являются субъектами конституционно-правовых отношений<sup>8</sup>. О.О. Миронов в качестве субъектов советского государственного права признает административно-территориальные единицы: край, область, район, город, район в городе, поселок, территорию сельского Совета и избирательные округа<sup>9</sup>. Другие авторы придерживаются противоположной точки зрения. Например, Н.В. Витрук и Л.П. Юзьков различали субъекты территориальной организации, не являющиеся субъектами права, и субъекты правоотношений по поводу территориальной организации, которые таковыми признаются<sup>10</sup>.

Указанный подход отличается от современного и объясняется тем, что административно-территориальные единицы осуществляли функции государства, частично обладая теми полномочиями, которыми сейчас наделены муниципальные образования. Впоследствии стремление правящих кругов к передаче части полномочий рабочим, представителям их власти на местах привело к административно-территориальной реформе 1923–1929 гг. и произошедшему в 1930-е гг. разукрупнению субъектов.

В Конституции СССР 1936 г. указанные изменения также нашли отражение. Согласно ст. 28 Конституции СССР 1936 г. «разрешение вопросов об областном, краевом административно-территориальном устройстве союзных республик относится к ведению союзных республик»<sup>11</sup>. С этого момента можно говорить о первых зачатках формирования административно-территориального устройства территориальных единиц высшего звена (в настоящее время — субъектов Федерации).

Т.А. Демина высказала мысль о появлении в тексте Конституции термина «административно-территориальное устройство». В начале 60-х гг. Н.П. Фарберов предложил новый термин — «национально-государственное устройство». Однако, по мнению автора, новый термин мог применяться лишь к многонациональным государствам. Значит, о его универсальности речи быть не могло. Поэтому авторы Конституции вышли из положения, введя термин «административно-территориальное устройство»<sup>12</sup>. Действительно, вопрос о соотношении терминов «административно-территориальное», «государственное», «территориальное» устройство в советское время был одним из наиболее актуальных.

Не менее значимым являлся также вопрос о принципах территориального устройства. По мнению большинства теоретиков изучаемого периода, в основу советского территориального устройства были положены следующие принципы: укрепление руководства обществом со стороны рабочего класса<sup>13</sup>; учет естественно-исторических и экономических условий (инструкция Наркомвнудела — циркуляр № 3 от 17 сентября 1918 г.)<sup>14</sup>; всесторонний учет специфических особенностей национального состава населения<sup>15</sup>; укрепление и максимальное приближение государственного аппарата к населению<sup>16</sup>, создание условий для широкого развертывания местной инициативы, активности и самонадеянности; демократический централизм<sup>17</sup>.

Стоит обратить внимание на то, что, несмотря на появление в тексте Конституции 1978 г.<sup>18</sup> понятия «административно-территориальное устройство», законодатель неоднозначно дал трактовку данной категории, называя в ст. 145 в качестве административно-территориальных единиц: «автономные области, автономные округа, края, области, районы, города, районы в городах, поселки, сельские населенные пункты и другие административно-территориальные единицы, образуемые в соответствии с законами союзных и автономных республик...», т. е. все перечисленные территориальные единицы относились к административно-территориальным и отдельного административно-территориального устройства края или области не выделялось<sup>19</sup>. Однако сам факт закрепления понятия «административно-территориальное устройство» в тексте советской Конституции играл положительную роль в стабилизации правового регулирования территориального устройства государства.

Таким образом, анализ конституционных актов и научных трудов советского периода показал, что теоретические подходы к изучению административно-территориального устройства включали в себя обоснование экономической эффективности как одной из основных целей территориальной организации государства данного периода.

Научные разработки советского времени о понятии «административно-территориальное устройство», его принципах, административно-территориальных единицах, их правосубъектности были положены в основу дальнейших научных изысканий в области территориальной организации государства.

Современная конституционно-правовая реальность наталкивает на необходимость концептуально новых подходов к правовому регулированию общественных отношений в изучаемой сфере. Комплексный характер административно-территориального устройства свидетельствует о его роли в обеспечении основных функций Российского государства и связи с задачами государственного, экономического, политического и социально-культурного развития.

Исследование вопросов организации территории в ретроспективе, анализ и обобщение опыта разрешения конституционных вопросов территориального устройства в советский период помогает в изучении сущности института административно-территориального устройства.

<sup>1</sup> См.: Постановление Госстандарта РФ от 31 июля 1995 г. № 413ОК 019-95 «Об утверждении Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления» (в ред. от 23 декабря 2010 г.) (коды 01-32, 33-65, 66-99 ОКАТО). М., 1997. Т. 1–3.

<sup>2</sup> *Авакьян С.А.* Муниципальное право России М., 2009. С. 98.

<sup>3</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51, ст. 582.

<sup>4</sup> *Фарбер И.Е.* Социализм и народный суверенитет // Вопросы советского государства и права в свете решений XXIV съезда КПСС: межвузовский тематический сборник. Вып. 1, 2. Иркутск, 1972. С. 206.

<sup>5</sup> См.: *Ржевский В.А.* Территориальная организация Советского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1964. С. 26.

<sup>6</sup> *Павловский Р.С., Шафир М.А.* Административно-территориальное устройство Советского государства М., 1961. С. 11.

<sup>7</sup> См.: Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» (вместе с «Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики») // СУ РСФСР. 1925. № 30, ст. 218.

<sup>8</sup> См.: *Ржевский В.А.* Указ. соч. С. 93; *Мионов О.О.* Административно-территориальные единицы — субъекты советского конституционного права // Проблемы конституционного права. Саратов, 1969. С. 47–58 и др.

<sup>9</sup> См.: *Мионов О.О.* Субъекты советского государственного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1969. С. 6–11.

<sup>10</sup> См.: *Витрук Н.В., Юзьков Л.П.* Территориальные организации Советского государства // Правоведение. 1967. № 6. С. 131.

<sup>11</sup> Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (вместе с Конституцией). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: *Демина Т.А.* Развитие понятия формы государственного устройства в конституционных проектах Российской империи и Конституциях СССР // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 7. С. 12–15.

<sup>13</sup> См.: *Павловский Р.С., Шафир М.А.* Указ. соч. С. 14–44; *Златопольский Д.Л.* Государственное устройство СССР. М., 1960. С. 264–274.

<sup>14</sup> См.: *Аламиев М.П.* Экономическое районирование СССР. М., 1959. С. 63.

<sup>15</sup> См.: *Златопольский Д.Л.* Указ. соч. С. 270.

<sup>16</sup> См.: *Яцечко В.И.* Сущность административно-территориального устройства в СССР // Вопросы советского государства и права. Томск, 1974. С. 253.

<sup>17</sup> *Ржевский В.А.* Указ. соч. С. 49; *Вышинский А.Я.* Конституционные принципы Советского государства: доклад, прочитанный на общем собрании Отделения экономики и права АН СССР 3 ноября 1939 г. М., 1940. С. 47.

<sup>18</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России: принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. (в ред. от 10 декабря 1992 г.) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 13.

<sup>19</sup> См.: *Златопольский Д.Л.* Указ. соч. С. 279.

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

**М.Г. Вулах**

## ПОНЯТИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ФЕНОМЕНОВ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ КОРРЕКТИРОВАНИЯ СПОРТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье дается организационно-правовая характеристика социальных феноменов физической культуры и спорта в России. Исследуются законодательство и специальная литература на предмет теоретического уточнения данных категорий. Формулируется вывод о нормативной корректировке определений физической культуры и спорта.

**Ключевые слова:** физическая культура и спорт, юридическая категория, управление, социальное воспитание, образование, соревновательная деятельность.

**M.G. Vulakh**

## CONCEPT OF SOCIAL PHENOMEN OF PHYSICAL CULTURE AND SPORT AS THE BASIS FOR A CORRECTING OF THE SPORTS LEGISLATION

In the publication the organizational and legal characteristic of social phenomena of physical culture and sport in Russia is given. The legislation and special literature about theoretical specification of these categories is investigated. The conclusion about standard correction of definitions of physical culture and sport is drawn.

**Keywords:** physical culture and sport, legal category, management, social education, education, competitive activity.

Для эффективного разрешения проблем административно-правового регулирования физической культуры и спорта большое значение имеет правильное понимание основных, исходных категорий и понятий, применяемых в спортивной среде.

Наиболее широким, многогранным в рассматриваемой категории является понятие «физическая культура». Сегодня, как отмечает Н.А. Овчинникова, существуют десятки их определений, многие из которых существенно отличаются друг от друга<sup>1</sup>.

Физическая культура и спорт — одна из важнейших сторон здорового образа жизни. Основным недостатком, характеризующим сегодняшний социум, является сокращение у большинства категорий населения объема двигательной

---

© Вулах Михаил Григорьевич, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и уголовного права (Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина — филиал Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации).



активности. Это в значительной мере повышает профилактико-оздоровительную ценность физической культуры. К сожалению, здоровье граждан России пока еще не является самодостаточной социальной ценностью, тем более экономической категорией. Ежегодно в стране расходуются значительные финансовые средства на оплату бюллетеней по болезни. Одна из причин этого — отсутствие научно обоснованной системы физической подготовки, целью которой было бы укрепление здоровья.

Физическая культура как социальный институт включает в себя совокупность как материальных, так и духовных ценностей. Это могут быть различные виды спортивных сооружений, инвентаря, специального оборудования, спортивной экипировки, медицинского обеспечения.

Духовные ценности включают в себя различную информацию, произведения искусства, нравственные понятия, социальные, в т. ч. и правовые нормы, регулирующие поведение человека в процессе физкультурно-спортивных занятий, и др. В развитых формах физическая культура и спорт продуцируют эстетические ценности (физкультурные парады, спортивно-показательные выступления и др.).

Деятельность в физической культуре направлена на оптимизацию физического развития человека, совершенствование свойственных каждому физическим качеств и связанных с ними способностей, двигательных умений и навыков в единстве с воспитанием духовных и нравственных качеств, присущих общественно-активной личности<sup>2</sup>.

Таким образом, физическую культуру можно охарактеризовать как специфическую разновидность культуры, результаты которой полезны как для общества, так и для самого человека. Не переставая быть сферой обслуживания других отраслей, экономики и социально-культурной сферы, физическая культура и спорт определяют новые формы общественной жизни, обеспечивая становление общности людей, адекватных своей истории и культуры, осуществляют функцию развития способностей человека, оказывая заметное влияние на качество человеческого капитала. Физическая культура способствует возникновению и развитию такого общественного течения, как физкультурное движение, т. е. совместной деятельности людей по использованию, распространению и приумножению ценностей физической культуры<sup>3</sup>.

Близкое по значению к приведенному выше определению физической культуры дается в Федеральном законе от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее — ФЗ о спорте 2007 г). В соответствии с п. 26 ст. 2 названного Закона физическая культура — это часть культуры, представляющая собой совокупность ценностей, норм и знаний, создаваемых и используемых обществом в целях физического и интеллектуального развития способностей человека, совершенствования его двигательной активности и формирования здорового образа жизни, социальной адаптации путем физического воспитания, физической подготовки и физического развития.

Совершенствование форм и функций организма человека, формирование двигательных умений, навыков, связанных с ними знаний и развитие физических качеств осуществляется в процессе физического воспитания. Этот процесс выступает как деятельная сторона физической культуры, с помощью которой осуществляется переход от ценностей физической культуры в целом к приоб-

ретению их отдельными индивидами. Физическое воспитание, так же как и физическая культура, представляет собой общественное явление. Оно возникает вместе с обществом и развивается по законам общественного развития. Концепции, направляющие социальную практику физического воспитания и формы ее организации, в значительной степени диктуются конкретными социальными отношениями, что находит свое отражение в особенностях систем физического воспитания, создаваемых в условиях различных общественных формаций демографических характеристик. Основываясь на приведенных формулировках, в объеме логического понятия «физическое воспитание и физическая подготовка» можно выделить две составляющие: связанную с соревновательной деятельностью, т. е. спортивную, а также связанную с воспитанием личности, т. е. с образованием. Исходя из такой дифференциации спортивно-воспитательных отношений, представляется целесообразным последний вид указанных отношений регулировать образовательным законодательством<sup>5</sup>.

Доказательством справедливости такой точки зрения, по мнению А.В. Сердюкова<sup>6</sup>, может служить структура ФЗ о спорте 2007 г., значительное число статей которого относится непосредственно к сфере физической культуры и спорта. Относительно же физического воспитания и физической подготовки в ФЗ о спорте 2007 г. говорится лишь в ст. 28 «Физическая культура и спорт в системе образования» и ст. 30 «Физическая культура и спорт по месту работы, месту жительства и отдыха граждан», а также в гл. 4 «Спортивный резерв». Характерно, что в законопроекте «О спортивной подготовке», концепция которого была утверждена 18 февраля 2008 г. Комиссией Правительства РФ по законопроектной деятельности и который ставил своей целью провести разграничение предметов регулирования законодательства о физической культуре и спорте и законодательства об образовании, именно в эти статьи планировалось внести существенные изменения, а гл. 4 и вовсе подлежала отмене<sup>7</sup>.

В аспекте правового анализа понятий социальных феноменов, являющихся предметом нашего исследования, заслуживает внимание и термин «спорт» как одна из главных составляющих понятия «физическая культура». Правильное определение понятия «спорт» особенно важно для понимания отдельных его разновидностей, в т. ч. и профессионального спорта, и как следствие — правового регулирования отношений в этой области.

Спорт — чрезвычайно многогранное комплексное понятие. Поэтому его определение при учете и значительной диверсификационности его видов у ученых вызывает серьезные разногласия<sup>8</sup>. Так, спорт определяется как социальный институт воспитания, направленный на максимальное развитие способностей человека, осуществляемый в процессе спортивной подготовки и реализуемый в системе соревнований в избранном виде<sup>9</sup>.

Немаловажную роль при этом играет указание на связь спортивной деятельности с сопоставлением уровня развития физических и духовных способностей. Также под спортом понимается составная часть физической культуры, которая существует в виде «комплексов физических упражнений для развития и укрепления организма, соревнований по таким упражнениям, а также система организации и проведения этих соревнований»<sup>10</sup>.

Спорт толкуется и как феномен, имеющий, в отличие от физической культуры, обязательную соревновательную компоненту<sup>11</sup>.

Рассмотрение физической культуры как большего по логическому объему понятия, нежели спорт, представление последнего в качестве составной его части свойственно как значительному числу философов, так и других специалистов в области культуры и спорта<sup>12</sup>, юристов<sup>13</sup>. В то же время некоторые исследователи подходят к вопросу о соотношении двух исследуемых понятий с позиции лишь либо частичного совпадения, либо считают их не совпадающими вообще<sup>14</sup>.

Часто понятие «спорт» отождествляют с игровой деятельностью, направленной на раскрытие двигательных возможностей в условиях соперничества<sup>15</sup> или со специализированным физическим воспитанием, направленным на овладение мастерством в отдельных видах двигательной деятельности<sup>16</sup>. С нашей точки зрения, следует согласиться с мнением С.В. Васильева, согласно которому для всесторонней характеристики спорта как самостоятельного явления наиболее существенным из всех признаков выступает «признак соревновательности»<sup>17</sup>. Спорт на основе «соревновательности» как главного системообразующего признака определяется стремлением спортсмена к достижению максимально возможного спортивного результата. В этом случае появляется возможность введения объективной системы итогов (результатов) указанной деятельности, т. е. классификации спортсменов в зависимости от занятых ими мест или достигнутых результатов.

«И физкультурник, и спортсмен могут использовать в своих занятиях и тренировках одни и те же физические упражнения (например бег), но при этом спортсмен всегда сравнивает свои достижения в физическом совершенствовании с успехами других спортсменов в очных соревнованиях», — отмечает С.В. Алексеев<sup>18</sup>.

На признании соревновательности акцентирует свое внимание и Е.А. Дементьев<sup>19</sup>. Именно состязательность определяет фактическое содержание спортивных правоотношений, разграничивая их с другими видами правоотношений, в которых соревновательный момент отсутствует<sup>20</sup>.

Действующее легальное определение спорта содержится в п. 12 ст. 2 ФЗ о спорте 2007 г., в соответствии с которым спорт определяется как сфера социально-культурной деятельности, как совокупность видов спорта, сложившаяся в форме соревнований и специальной практики подготовки человека к ним. Ранее действовавший Федеральный закон от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>21</sup> определял спорт как составную часть физической культуры, исторически сложившуюся в форме соревновательной деятельности и специальной практики подготовки человека к соревнованиям. Основным достоинством ФЗ о спорте 1999 г., по нашему мнению, было четкое закрепление соотношения спорта и физической культуры как части и целого, в то время как из определения спорта, указанного в ФЗ о спорте 2007 г., этого не следует.

Сравнительно-правовой анализ двух законодательных актов — 1999 г. и 2007 г. позволяет сделать вывод о том, что более ранее спортивное законодательство было в основном ориентировано на любительский спорт как многогранное спортивное движение<sup>22</sup>, представляющее собой органическую часть системы физического воспитания граждан и отбор перспективных и талантливых спортсменов в различных видах спорта (ст. 2 Федерального закона от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»). ФЗ о спорте 2007 г. имеет своей целевой ориентацией в большей степени профессиональный

спорт — как часть спорта, в первую очередь основанную на предпринимательской деятельности, главной составляющей которой является удовлетворение интересов профессиональных спортивных организаций, спортсменов, избравших спорт своей профессией, а также зрителей.

Именно многогранность современного спорта заставила ввести эти дополнительные понятия, раскрывающие сущность его отдельных направлений, их принципиальное отличие. Каждый из этих типов характеризуется особенностями критериев оценки, эффективности, ведущими функциями, структурой контингента, занимающегося спецификой их материального обеспечения<sup>23</sup>.

Таким образом, в ФЗ о спорте 2007 г. имеются серьезные пробелы в определении понятия «физическая культура и спорт», что зачастую препятствует правильному толкованию этих социальных феноменов как в правотворческой, так и в правоприменительной практике.

<sup>1</sup> См.: *Овчинникова Н.А.* Правовое регулирование профессионального спорта в Российской Федерации (общеправовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. С. 36.

<sup>2</sup> См.: *Васильев С.В.* Особенности трудового договора профессиональных спортсменов и рассмотрение споров в области профессионального спорта: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 17–18.

<sup>3</sup> См.: *Алексеев С.В.* Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: учебник. М., 2005. С. 68.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50, ст. 6242.

<sup>5</sup> В частности, в литературе отмечается, что становление человека осуществляется благодаря его включенности в общественные отношения, деятельность, в т. ч. в спортивные отношения. См.: *Барабанов В.Б., Васильева О.С.* Интерпретация спорта в базовых смысловых структурах различных культур // *Философия права.* 2007. № 4. С. 115.

<sup>6</sup> См.: *Сердюков А.В.* Об актуальности законопроекта «О спортивной подготовке» и о его месте в системе законодательства о физической культуре и спорте // *Спорт: экономика, право, управление.* 2010. № 1. С. 19–21.

<sup>7</sup> См.: Там же.

<sup>8</sup> См., например: *Братановский С.Н.* Спортивная терминология // *Актуальные проблемы государства и права: сборник научных трудов.* Саратов, 2007. С. 47; *Овчинникова Н.А.* Указ. соч.; *Понкин И.В., Соловьев А.А.* Справочник зарубежного законодательства о спорте. М., 2011 и др.

<sup>9</sup> См.: *Пономарев Н.И.* Феномен игры и спорт // *Теория и практика физической культуры.* 1972. № 8. С. 6–9.

<sup>10</sup> *Шевченко О.А., Жданович Т.Г.* Комментарий к Федеральному закону от 28 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Подготовлен для справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>11</sup> См.: *Алексеев С.В.* Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: учебник. М., 2005. С. 82.

<sup>12</sup> См., например: *Глотов Н.К., Игнатъев А.С., Лотошенко А.В.* Философско-культурологический анализ физической культуры // *Теория и практика физической культуры.* 1996. № 1. С. 4–6; *Выдрин В.М., Курамшин Ю.Ф., Николаев Ю.М.* Осмысление интегративной сущности физической культуры — магистральный путь формирования ее теории // *Теория и практика физической культуры.* 1996. № 5. С. 59–62.

<sup>13</sup> См., например: *Братановский С.Н.* Государственное управление физической культурой и спортом в Российской Федерации. М., 2012. С. 113–129; *Овчинникова Н.А.* Указ. соч. С. 36–38.

<sup>14</sup> См., например: *Исаев А.А.* Спортивная политика России. М., 2002. С. 8.

<sup>15</sup> См.: *Выдрин В.М.* Введение в специальность: учебное пособие. М., 1980. С. 12.

<sup>16</sup> См.: *Гурвич С.С., Морозов В.А.* Методология основ социологии физической культуры и спорта // *Социальные основы физической культуры и спорта.* Киев, 1973. С. 14.

<sup>17</sup> См.: *Васильев С.В.* Указ. соч. С. 27–28.

<sup>18</sup> См.: *Алексеев С.В.* Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: учебник. М., 2005. С. 82–83.

<sup>19</sup> См.: *Дементьев Е.А.* Средства государственно-правового воздействия на отношения в сфере спорта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2009. С. 9–10.

<sup>20</sup> Следует отметить, что в зарубежной литературе обращается внимание на терминологическое несовпадение понятий состязания («competition») в спорте и экономической деятельности. См.: *Beloff M., Kezz T., Demetiiion M.* Sports law. Portland, Oregon, 2000. P. 63.

<sup>21</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2206.

<sup>22</sup> См.: *Братановский С.Н.* Спортивное право как отрасль российского права // *Спорт: экономика, право, управление.* 2009. № 4. С. 11.

<sup>23</sup> См.: *Алексеев С.В.* Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта. 2-е изд. М., 2007. С. 83.

**Д.В. Развеев**

## ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПАРЛАМЕНТСКОГО И СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируются вопросы, связанные с осуществлением парламентского и судебного контроля за деятельностью политических партий в России. Рассматриваются законодательные основы реализации контрольных полномочий органами представительной и судебной властей по отношению к кандидатам в депутаты, являющимся членами политических партий, а также за деятельностью структурных и территориальных подразделений политических общественных объединений граждан.

**Ключевые слова:** контроль, политическая партия, права и обязанности, организационный комитет, парламент, судебные органы, региональное отделение политической партии.

**D.V. Razveyev**

## CONCEPT AND ESSENCE OF PARLIAMENTARY AND JUDICIAL CONTROL OF ACTIVITY OF POLITICAL PARTIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

In the scientific article the questions connected with implementation of parliamentary and judicial control of activity of political parties in Russia are analyzed. Legislative bases of realization of control powers by bodies of representative and judicial authority in relation to the candidates, the political parties which were members, and also behind activity of structural and territorial divisions of political public associations of citizens are considered.

**Keywords:** control, political party, rights and duties, organizing committee, parliament, judicial authorities, regional office of political party.

Контрольная деятельность всегда носит производный характер, т. к. касается деятельности, которая уже существует внутри каждой политической партии, политического союза. При этом контроль за деятельностью политической партии является вторичным явлением и наступает после создания (юридического оформления) политической партии как общественного объединения граждан. Иными словами, если граждане, преследующие общие интересы, не зарегистрировали в установленном законом порядке политическую партию и реализуют свои политические права средствами, не предусмотренными Законом «О политических партиях», то в данном случае их деятельность будет контролироваться исходя из предписаний иных нормативных актов.

Рассуждая о сущности контроля за функционированием политических объединений, необходимо отметить, что данный вид деятельности является относительно новым, поскольку во многом берет свое начало с момента принятия Конституции РФ 1993 г. В условиях существования КПСС в Советском государстве в формировании форм и методов контроля над ней не было необходимости, поскольку единственная партия являлась правящей и самостоятельно обеспечивала реализацию вертикали власти в стране, не нуждаясь в каких-либо дополнительных механизмах обеспечения своего существования. В сегодняшних

© Развеев Дмитрий Викторович, 2013

Аспирант кафедры административного и уголовного права (Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина — филиал Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации).

условиях становления и развития многопартийности контроль за деятельностью политических партий приобретает особое значение, поскольку от степени реализации конституционных прав граждан на участие в управлении государством в итоге зависит политическая, экономическая, социальная и правовая стабильность России.

Обращаясь к рассмотрению контроля органов законодательной (представительной) власти за деятельностью политических партий, выделим как составную его часть парламентский контроль. А.В. Кузнецов считает, что парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти становится неременным условием устойчивости конституционного строя<sup>1</sup>. Общеизвестно, что законотворчество составляет одно из важнейших направлений деятельности Федерального Собрания РФ. Наряду с этим другой его и не менее значимой функцией является контроль за выполнением законов и других правовых актов (в частности, исполнение на территории России требований Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>2</sup>). С.А. Котляревский указывает на то, что парламентский контроль выступает важным средством, которое предотвращает безответственность в деятельности органов исполнительной власти и других властных учреждений, их выход за пределы (рамки) своих полномочий. Поэтому объектом парламентского контроля является деятельность не только всех властных органов, но и многообразных структур самоуправления по выполнению законов, принятых парламентом<sup>3</sup>.

В связи с этим, продолжая мысль исследователя, необходимо отметить, что парламентский контроль в России носит широкоаспектный характер и касается не только исполнения законодательства о деятельности политических партий, но и всех общественных объединений в целом, к которым относятся партии, а также состоящих в них граждан. Установленные нормами Конституции РФ законодательный процесс позволяет российскому парламенту проводить большую аналитическую работу по изучению политической обстановки в стране и принимать новые законы, вносить изменения в уже действующие законодательные акты. При этом важная роль отводится соблюдению прав и законных интересов политических партий во всех сферах общественной жизни. Ю.А. Юдин весьма точно определил назначение парламентского контроля за деятельностью политических партий, заключающегося в обеспечении баланса их интересов и укреплении равенства в борьбе за власть<sup>4</sup>. Так, принятый Федеральный закон от 12 мая 2009 г. № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»<sup>5</sup> гарантирует предоставление равного объема эфирного времени для парламентских партий в целях информирования общественности о своей работе. Согласно ч. 6 ст. 5 этого Закона в случае, если Центральная избирательная комиссия РФ установит факт нарушения требования об освещении деятельности парламентских партий в равном объеме в течение одного календарного месяца, она принимает решение о необходимости компенсировать недостающий объем эфирного времени в отношении соответствующей парламентской партии и направляет указанное решение соответствующей общероссийской организации телерадиовещания.

Одним из важнейших инструментов парламентского контроля над политическими партиями является заслушивание отчета Правительства РФ об исполнении федерального бюджета. При этом отметим, что согласно ч. 2 ст. 33 Закона

«О политических партиях» средства федерального бюджета, выделяемые для государственного финансирования политических партий, предусматриваются в нем отдельной строкой в соответствии с бюджетной классификацией РФ. В Конституции РФ (ч. 5 ст. 101) предусмотрено, что для осуществления контроля Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом<sup>6</sup>. Таким образом, Федеральное Собрание РФ осуществляет контроль над использованием средств федерального бюджета, выделенных также политическим партиям для предвыборной агитации и иных мероприятий, необходимых для участия в предвыборных кампаниях.

Примечательно, что Конституция России не содержит прямых положений, связанных с парламентским контролем. О последнем можно говорить, исходя из анализа отдельных положений Основного Закона. В связи с этим большое значение для реализации контрольных полномочий отечественного парламента, в т. ч. и в политической сфере, имеет Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>7</sup>. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 4 данного нормативного акта парламентскому расследованию подлежат факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина (применительно к исследуемой теме это: нарушение избирательных прав граждан, незаконная деятельность политических партий, неправомерные методы ведения избирательных кампаний и т. д.). По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, который направляется в палаты Федерального Собрания РФ. В нем должны содержаться выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам, предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования. В итоговом докладе могут содержаться предложения об освобождении от должности должностных лиц, действия (бездействие) которых повлекли (повлекло) за собой возникновение фактов и обстоятельств, ставших поводом для проведения парламентского расследования, или действия (бездействие) которых по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, носили (носило) неудовлетворительный характер, предложения о совершенствовании деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления (ст. 25).

Остановимся на судебном контроле за деятельностью политических партий.

Отправление правосудия является основной, но не единственной функцией судов. В процессе своей деятельности они осуществляют и другие функции, в частности функцию судебного контроля. По своему содержанию эта функция имеет, с точки зрения И.С. Масликова, тройное назначение. Во-первых, она призвана реально обеспечить защиту конституционных прав и свобод граждан; во-вторых, ограничить вмешательство какой-либо власти в полномочия другой, тем самым осуществляя контроль за соблюдением принципа разделения властей; в-третьих, она направлена на охрану Конституции — Основного Закона страны<sup>8</sup>.

Судебный контроль, считает Н.М. Чепурнова, представляет собой «конституционно закрепленную особую правовую форму реализации контрольной функции государства в сфере осуществления судебной власти, выражающуюся

в охране судами конституционной, общей и арбитражной юрисдикции конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечении режима законности, верховенства и прямого действия Конституции РФ, осуществляемая в особом процессуальном порядке в целях восстановления и охраны законных прав и интересов человека и всего гражданского общества»<sup>9</sup>.

По мнению Н.Г. Муратовой и Л.Д. Чулюкина, осуществление судебного контроля за законностью следует выделить в качестве особого принципа судопроизводства<sup>10</sup>. Ю.Я. Чайка подчеркивает, что, говоря о системе контроля в России за соблюдением прав человека, нельзя не отметить постоянно возрастающую роль судебного механизма<sup>11</sup>.

В связи с этим можно указать на особое значение судебного контроля в сфере организации и деятельности политических партий.

Судебный контроль за деятельностью политических объединений, отмечает Б.В. Грызлов, одновременно статичен и динамичен. Статичность заключается в том, что все решения судов любой инстанции по вопросам, связанным с деятельностью политических партий, выносятся именем Российской Федерации и основываются на Конституции РФ. Кроме того, любой судебный спор, в котором фигурирует политическая партия, касается широкого круга лиц и напрямую связан с конституционными правами граждан. Динамичность этого контроля сопряжена с процессуальной деятельностью и порядком принятия решения по каждому конкретному факту, следствием чего является непосредственное правовое влияние на функционирование партии, признание правомерными (или неправомерными) тех или иных ее действий, а также действий иных лиц, связанных с реализацией законодательства о политических партиях. В результате формируется и усиливается превентивное значение судебного контроля<sup>12</sup>.

Судебные акты имеют большое разъяснительное значение и истолковывают деятельность той или иной политической партии на предмет ее соответствия федеральному законодательству. На основании решений суда устанавливается правомерность участия партий и их кандидатов в тех или иных выборах. Наглядный пример тому — определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 12 апреля 2007 г. № 53-Г07-16<sup>13</sup>.

Так, Усаков В.И. обратился в Красноярский краевой суд с заявлением, ссылаясь на то, что решением окружной избирательной комиссии нарушены его избирательные права на участие в выборах в качестве кандидата в депутаты Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва. Из материалов дела усматривается, что основанием для отказа в регистрации кандидатом в депутаты Усакова В.И. явилось несоблюдение политической партией «Партия возрождения России» требований к выдвижению кандидата, предусмотренных федеральными законами «О политических партиях» и от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>14</sup>, а также Уставом политической партии.

Судом установлено, что 7 сентября 2006 г. срок полномочий руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии «Партия возрождения России», избранных 7 сентября 2002 г., истек и в установленном законом порядке эти органы заново сформированы не были. Политической партией не были соблюдены требования к порядку выдвижения кандидатов, а именно, что руководящие органы данной политической партии в связи с истечением срока



их полномочий не вправе были разрешать вопрос о выдвижении кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона «О политических партиях», п. 11.1 Устава политической партии «Партия возрождения России» избрание руководящих органов политической партии должно осуществляться не реже одного раза в 4 года.

Доводы кассационной жалобы Усакова В.И. о том, что выдвижение состоялось уже переизбранными органами, т. к. вопрос о переизбрании руководящих органов на съезде был первым пунктом, а вопрос о выдвижении кандидатов в депутаты — четырнадцатым и пятнадцатым, опровергаются протоколом съезда партии.

Каких-либо сведений, свидетельствующих о том, что предложения по выдвижению кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва вносились на рассмотрение съезда президиумом политсовета Партии с учетом проведенных политических консультаций, предварительного обсуждения кандидатур в региональных отделениях партии и их предложений, как это предусмотрено п. 12.1 Устава, в протоколе съезда не содержится.

При этом из имеющихся в деле доказательств следует, что избирательная комиссия действовала строго в рамках полномочий, предоставленных ей Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в т. ч. когда она обращалась в Федеральную регистрационную службу с запросом о даче разъяснений по вопросам, имеющим значение для оценки соблюдения порядка выдвижения списков кандидатов, выдвинутых четвертым съездом политической партии «Партия возрождения России».

По смыслу Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва, утвержденного разд. 4 Указа Президента РФ от 21 августа 2006 г. № 913 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва»<sup>15</sup>, перечень документов, на основе которых избирательными комиссиями осуществляется проверка соблюдения требований к выдвижению кандидатов политическими партиями путем изучения документов, является исчерпывающим, а протокол, представляемый в избирательную комиссию, является единственным документом, отражающим ход проведения съезда (общего собрания) и существо принятых решений.

Таким образом, отсутствие необходимых сведений по выдвижению кандидатов в протоколе съезда есть не что иное, как невыполнение условий выдвижения кандидатов в депутаты.

При таких обстоятельствах оснований для отмены решения суда, о чем просит Усаков В.И. в кассационной жалобе, не имеется. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ определила: решение Красноярского краевого суда от 23 марта 2007 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Усакова В.И. — без удовлетворения.

Таким образом, парламентский и судебный контроль принимают активное участие в развитии системы политических партий в России и способствуют становлению истинного народовластия.

<sup>1</sup> См.: Кузнецов А.В. Парламентский контроль в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950.

- <sup>3</sup> См.: *Котляревский С.А.* Власть и право. Проблема правового государства. СПб., 2001. С. 264.
- <sup>4</sup> См.: *Юдин Ю.А.* Политические партии и право в современном государстве. М., 1998. С. 122.
- <sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2392.
- <sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 167
- <sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 7.
- <sup>8</sup> См.: *Масликов И.С.* Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации. М., 2003. С. 11.
- <sup>9</sup> *Чепурнова Н.М.* Судебный контроль в Российской Федерации. Проблемы методологии теории и государственно-правовой практики. Ростов н/Д, 1999. С. 59.
- <sup>10</sup> См.: *Муратова Н.Г., Чулюкин Л.Д.* Понятие и правовая природа судебного контроля по уголовным делам // *Российский судья.* 2004. № 3. С. 16.
- <sup>11</sup> См.: *Чайка Ю.Я.* Россия и проблемы соблюдения гражданских и политических прав: доклад // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2003. № 11. С. 12.
- <sup>12</sup> См.: *Грызлов Б.В.* Политические партии и российские трансформации: теория и политическая практика. СПб., 2001. С. 29.
- <sup>13</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.
- <sup>15</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 35, ст. 3741.

# ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

---

**В.А. Вятчин**

## ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ПОДХОДАХ К КЛАССИФИКАЦИИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

В статье анализируются отдельные подходы, существующие в отечественной цивилистике, касающиеся классификации обязательств. На основании авторского исследования предлагается новый подход к проведению классификации обязательственных правоотношений, наличествующих в современном гражданском праве России.

**Ключевые слова:** цивилистика, обязательство, имущество, критерий, классификация.

**V.A. Vyatchin**

## ABOUT THE INDIVIDUAL APPROACHES OF CLASSIFICATION OF OBLIGATION

In this article the author is analyzing the individual approaches of modern native researches in domain of civil law, concerning the classification of obligation. The author had conducted his research and he proposes the new approach to science-basis classification of obligations legal relationship existing in modern civil law of Russia.

**Keywords:** civil law, obligation, property, criterion, classification.

Говоря о дифференциации обязательств и необходимости их классификации, уместно вспомнить О.С. Иоффе, считавшего, что она всегда преследует порознь или в совокупности тройкого рода цели: методические (удобство изучения), теоретические (формирование материала для научного анализа и синтеза), практические (использование достигнутых результатов для кодификации или систематизации соответствующих юридических норм), но всегда первичным звеном классификации являются откристилизовавшиеся типы обязательственных правоотношений<sup>1</sup>.

Первые шаги по классификации обязательств в отечественной цивилистике были сделаны в прошлом веке С.И. Аскназием, который, ограничиваясь одними только договорами, проводил ее по экономическому признаку, т. е. по содержанию и характеру взаимного хозяйственного обслуживания вступающих в договорные отношения контрагентов. Исходя из указанного классификационного основания, выделялись 5 групп договоров: по представлению имущества в собственность (купля-продажа, мена, дарение), по представлению имущества в пользование (имущественный найм, ссуда), по предоставлению кредита (займ, банковские операции), по выполнению работ (подряд, перевозка, поручение, компенсация), по совместной деятельности<sup>2</sup>.

---

© Вятчин Владимир Анатольевич, 2013  
Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин (Астраханский филиал Саратовской государственной юридической академии); e-mail: inel2378@mail.ru

В следующей, малоизвестной классификации Г.Н. Амфитеатров различал 4 группы договоров: договоры по советской торговле (купля-продажа в оптовом и розничном обороте, децентрализованные заготовки); договоры по обслуживанию товарооборота (перевозка, имущественный найм, хранение, страхование, комиссия); договоры по организации производства (договоры МТС с колхозами, договоры о проектировании, монтаже, технической помощи); договоры по организации жилищного хозяйства (договоры жилищного найма и договоры о праве застройки)<sup>3</sup>.

М.М. Агарков в своей классификации уже выделял следующие обязательства: по передаче имущества в собственность или пользование; по выполнению той или иной работы и услуги; по передаче того или иного права, содержанием которого является воздержание от определенных действий и совершение сделки в отношении другой стороны<sup>4</sup>.

Отдельно следует остановиться на классификации обязательств М.В. Гордона. Как писал О.С. Иоффе, эта классификация, «оставаясь в рамках договорных обязательств и тем самым уступая всеобъемлющим систематизационным построениям, выгодно отличалась комбинированным использованием двух критериев: экономического (природа опосредствуемого отношения) и юридического (достигаемый правовой результат)»<sup>5</sup>.

Согласно этой классификации договорные обязательства распределены по 11 группам: возмездная реализация имущества (купля-продажа, поставка, контрактация, пожизненное содержание); передача имущества в возмездное пользование (имущественный найм, жилищные обязательства), безвозмездная передача имущества в собственность или в пользование (дарение, ссуда), производство работ (подряд, подряд на капитальное строительство), оказание услуг (хранение, поручение, комиссия, экспедиция), перевозки (грузовые, пассажиров и багажа, буксировка), кредитование и расчеты (заем, кредитные и расчетные обязательства), страхование (имущественное, личное), совместная деятельность (граждан, организаций), а также обязательства, возникающие из односторонних действий (ведение чужих дел без поручения, публичное обещание награды) и охранительные обязательства (возникающие вследствие причинения вреда, спасения социалистического имущества, приобретения или сбережения имущества). Данная классификация имела недостатки, была раскритикована в научной литературе, а затем переработана О.С. Иоффе<sup>6</sup>.

Также были высказаны предположения о классификации обязательств в зависимости от их направленности О.А. Красавчиковым<sup>7</sup>, и в зависимости от содержания отношений, опосредуемых ими, — А.Г. Быковым<sup>8</sup>, которые не получили особого признания и распространения в цивилистической науке.

С принятием нового гражданского законодательства в конце 90-х гг. прошлого столетия проблема классификации обязательств в публикациях получила дополнительный импульс, т. к. число видов и разновидностей обязательств, наличествующих в современном праве, заметно увеличилось.

Исходя из этого, в ряде изданий предпринята попытка новой классификации обязательств. Так, Е.В. Блинковой и А.И. Зыряновым обязательства классифицировались следующим образом:

обязательства по передаче имущества в собственность или в иное вещное право: купля-продажа во всех ее разновидностях (розничная купля-продажа,

купля-продажа недвижимости, поставка, контрактация, снабжение энергоресурсами через присоединенную сеть), а также мена, дарение и рента;

обязательства по передаче имущества в пользование: аренда (имущественный наем), лизинг (финансовая аренда) и ссуда (безвозмездное пользование имуществом), а также наем жилых помещений;

обязательства по производству работ: подряд и строительный подряд, а также подряд на выполнение проектных и изыскательских работ;

обязательства по использованию исключительных прав и ноу-хау (объектов интеллектуальной и промышленной собственности): выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, а также обязательства, возникающие на основе лицензионных договоров об использовании изобретений и других объектов промышленной собственности, договоров о передаче ноу-хау, авторских договоров и договоров коммерческой концессии (франчайзинга или франшизы);

обязательства по оказанию услуг: возмездное оказание консультационных, информационных, обучающих и иных специальных услуг, перевозка и транспортная экспедиция, хранение, юридические услуги (поручение, комиссия и агентские отношения) и доверительное управление имуществом, а также различные финансовые услуги (страхование, заем и кредит), финансирование под уступку денежного требования (факторинг), банковские услуги по принятию вклада, открытию и ведению банковских счетов и осуществлению безналичных расчетов;

обязательства из многосторонних сделок: простое товарищество (совместная деятельность) и обязательства, возникающие на основе учредительного договора о создании юридического лица;

обязательства из односторонних действий: действия в чужом интересе без поручения, публичное обещание награды и публичный конкурс;

внедоговорные (правоохранительные) обязательства, возникающие в связи с причинением вреда или с неосновательным обогащением<sup>9</sup>.

Сопоставление этой классификации обязательств с ранее проведенными свидетельствует о том, что она является фактически модернизированной систематизацией, выполненной М.В. Гордоном и О.С. Иоффе с учетом новелл и изменений, происшедших в гражданском законодательстве с принятием ГК РФ и, следовательно, не лишенной тех же недостатков.

В классификации Е.В. Блинковой и А.И. Зырянова, как отмечает А.П. Сергеев, проявляются, скорее, черты инвентаризации обязательств, в связи с чем теоретическое и практическое значение ее невелико<sup>10</sup>. В то же время определенный интерес представляет система многоступенчатой классификации обязательств, предлагаемая Н.Д. Егоровым. Сущность ее состоит в последовательном подразделении системы обязательств на типы, группы, виды и подвиды, формы путем использования на каждой «ступени» соответствующего критерия. В качестве критерия деления обязательств на типы используется основание их возникновения (договорные, внедоговорные). Дальнейшая дифференциация выделенных типов на определенные группы производится в зависимости от характера опосредуемых в обязательственных правоотношениях материальных благ<sup>11</sup>.

Так, в рамках договорных обязательств в зависимости от характера опосредуемого ими перемещения материальных благ выделяются следующие группы обязательств: по реализации имущества, по предоставлению имущества в пользование, по выполнению работ, по перевозкам, по оказанию услуг, по расчетам и

кредитованию, по страхованию, по совместной деятельности, смешанные. Внутри внедоговорных обязательств выделяются две обособленные группы обязательств: из односторонних сделок и охранительные.

Входящие в отдельные группы обязательства наряду с объединяющими их общими признаками характеризуются определенными различиями, предполагающими их последующую классификацию. В зависимости от экономического содержания в пределах одной и той же группы различаются отдельные виды обязательств. Так, в группу обязательств по выполнению работ входят обязательства подряда, бытового подряда, строительного подряда, подряда на выполнение проектных и изыскательских работ и т. д.

Отдельные виды обязательств, в свою очередь, могут выступать в разной форме или подразделяться на различные подвиды. Классификация обязательств по отдельным формам имеет место тогда, когда в рамках одного и того же вида обязательственных правоотношений специфические особенности приобретает форма их выражения. Например, розничная купля-продажа может выступать в форме купли-продажи в кредит, по образцам, по предварительным заказам, в порядке самообслуживания, посылочной купли-продажи и т. д. Конкретный вид обязательства может быть представлен и различными подвидами, если в пределах данного вида специфические особенности приобретают содержание обязательственных правоотношений. Так, внутри одного и того же вида обязательства — обязательства аренды транспортных средств — различают два подвида: аренду транспортных средств с экипажем и без экипажа<sup>12</sup>.

Однако и эта классификация обязательств критикуется в литературе, т. к. считается, что применение различных классификационных критериев приводит к утрате внутреннего единства самой классификации<sup>13</sup>.

На наш взгляд, более обоснованной является классификация обязательств, в которой используется принцип «направленности результата». М.И. Брагинский, разработавший ее, подразделяет исключительно только договорные обязательства на 4 отдельные группы, направленные на: передачу имущества, выполнение работ, оказание услуг, учреждение различных образований<sup>14</sup>.

При наполнении каждой из этих групп автором предусмотрено, что в одну и ту же группу попадают договоры одного и того же определенного типа. Так, в первую группу входят все разновидности купли-продажи (розничная купля-продажа, поставка, в т. ч. и поставка товаров для государственных и муниципальных нужд, контрактация, энергоснабжение, продажа недвижимости, включая продажу предприятия). Вторая группа охватывает отдельные разновидности подряда, такие как бытовой подряд, строительный подряд, подряд на выполнение проектных и изыскательских работ, подряд для государственных нужд. К третьей группе отнесены хранение со всеми его разновидностями, возмездное оказание услуг, перевозка, транспортная экспедиция, банковский вклад, банковский счет, расчеты, страхование, комиссия, агентирование, доверительное управление, поручение. В четвертую группу вошли различные виды учредительных договоров.

При наличии определенных достоинств данная классификация не лишена недостатков. Так, в частности, она не охватывает всех обязательственных правоотношений, а поэтому ее, по нашему мнению, целесообразно дополнить еще тремя группами обязательств, направленных на уплату денег, на воздержание от определенных действий, на охрану и защиту прав и интересов субъектов гражданских правоотношений. Перечисленные группы обязательств присутствуют

в гражданском праве, но классификацией, предложенной М.И. Брагинским, прямо не охватываются.

Известно, что не все разделяют мнение о наличии в праве отрицательных обязательств. Эта позиция основана на том, что обычно должник представляется в правоотношении имеющим скорее активную, чем пассивную роль, поскольку, как правило, он обязан совершить в пользу кредитора определенные действия: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги. Однако закон не ограничивает поведение должника в обязательстве только положительным поведением. Еще в источниках римского права при определении обязательства указывалось на возможность возложения на должника обязанности воздерживаться от совершения определенного действия<sup>15</sup>.

Современное российское право не отказалось от отрицательных обязательств, прямо предусмотрев их в Законе (п. 1 ст. 307 ГК РФ). Поскольку отрицательные обязательства существуют и обладают своей спецификой, при классификации они должны быть выделены в отдельную группу.

М.И. Брагинский не выделяет в отдельную группу денежные обязательства, исходя из того, что законодательно деньги отнесены к особой разновидности вещей, и, следовательно, по его мнению, они входят составной частью в группу обязательств по передаче имущества<sup>16</sup>. Следует отметить, что ранее к подобному выводу пришел А.Г. Гойхбарг, считавший имущественным обязательством всякое обязательство, которое при его неисполнении может повлечь за собой замену его обязательством по возмещению убытков, т. е. денежным обязательством<sup>17</sup>.

Однако с данным подходом полностью согласиться нельзя и не только потому, что в п. 1 ст. 307 ГК РФ обязательство по уплате денег отграничено от обязательств по передаче имущества, выполнению работ и т. п., но и по той причине, что законодатель отдельно в гл. 22 и других нормах ГК РФ обозначил как отличительные особенности, так и особый порядок правового регулирования исполнения денежных обязательств (способ, место, сроки и субъекты исполнения), и даже предусмотрел в ст. 395 ГК РФ специальную меру ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение денежных обязательств в виде уплаты банковских процентов посредством денег.

Следует согласиться с мнением В.А. Белова, который, говоря о самостоятельности денежного обязательства, подчеркивал, что оно представляет собой особый вид правоотношения, содержанием которого является право требования кредитора и корреспондирующая ему юридическая обязанность должника совершить уплату или платеж, т. е. действие (или действия) по передаче определенной (определимой) суммы денег (валюты)<sup>18</sup>.

Таким образом, поскольку денежные обязательства имеют особый, специфический предмет регулирования, представляется необходимым при проведении классификации выделение в отдельную обособленную группу обязательств — обязательства по уплате денег (денежные обязательства).

Как уже отмечалось, в силу определенных в Законе юридических фактов (ст. 8 ГК РФ) возникает и обязательственное правоотношение, по которому кредитор может требовать от должника совершения определенных действий либо воздержания от какого-либо действия. Если такое право кредитора возникло, то одновременно с ним возникла и соответствующая обязанность должника. В случае, если должник надлежаще исполнит лежащую на нем обязанность, погасится его долг и, соответственно, право требования кредитора. В случае

неисполнения или ненадлежащего исполнения должником лежащей на нем обязанности он может быть принужден при наличии указанных в Законе оснований к исполнению обязанностей в натуре или предоставлению взамен реального исполнения обязательства какого-либо суррогата. Следовательно, при нарушении изначального обязательства должником возникает новое, особое охранительное обязательственное правоотношение, результатом которого уже является применение к правонарушителю определенных гражданским законодательством мер имущественного характера — санкций. При этом охранительные обязательства возникают не только при нарушении договоров, но и вследствие совершения неправомерных действий по причинению вреда другому лицу или при неосновательном обогащении за счет другого лица. Основное содержание таких правоотношений составляет гражданско-правовая обязанность должника возместить причиненные потерпевшему лицу убытки, вред или вернуть неосновательно приобретенное имущество. Такая обязанность имеет имущественный, денежный характер и в случае компенсации морального вреда.

Охранительные обязательства возникают также и при оспаривании в судах недействительных сделок или при других помехах в осуществлении права (недобросовестная конкуренция, злоупотребление правом). Главная задача охранительных обязательств — обеспечение защиты субъективных гражданских прав лица или охраняемых законом интересов. В рамках охранительных обязательств реализуются все меры защиты субъективных гражданских прав и меры ответственности за правонарушение (возмещение убытков (вреда), уплата неустойки и банковских процентов).

О наличии в гражданском праве охранительных обязательств указывал И.Б. Новицкий, отмечая, что эти обязательства занимают особое место, т. к. их цель заключается «в обеспечении охраны социалистической и личной собственности, имущественных прав организаций и граждан»<sup>19</sup>. В современной российской цивилистике также господствует мнение о подразделении всех обязательств на регулятивные и охранительные<sup>20</sup>. При этом, как отмечалось, охранительные обязательства достаточно распространены и многочисленны, а следовательно, есть необходимость в их выделении в отдельную группу при классификации обязательств.

Исходя из изложенного, по направленности обязательства следует классифицировать следующим образом: 1) передача имущества; 2) выполнение работ; 3) оказание услуг; 4) учреждение различных образований; 5) уплата денег; 6) воздержание от определенных действий; 7) охрана и защита прав и законных интересов.

Безусловно, предлагаемая классификация обязательств имеет весьма общий характер, поскольку составлена, как отмечалось, на основании только критерия направленности обязательств, что представляется наиболее важным в системе обязательственного права. В то же время такая носящая общий характер классификация не исключает возможности и не препятствует классификации обязательств на основании иных критериев<sup>21</sup>.

Так, по основаниям возникновения различаются договорные и внедоговорные обязательства. В зависимости от разделения прав и обязанностей обязательства подразделяются на односторонние и взаимные или, правильнее, на простые и сложные. Обязательства различаются в зависимости от степени определенности их предмета исполнения на момент возникновения и подразделяются на конкретные, ординарные, альтернативные (разделительные), факультативные (заменительные)<sup>22</sup>.



В заключение следует отметить, что обязательство представляет собой уникальное правовое явление, т. к. является своего рода обобщенным воплощением в регулятивных и охранительных правоотношениях общих положений из разнородных институтов гражданского права.

- <sup>1</sup> См.: *Иоффе О.С.* Обязательственное право. М., 1975. С. 15.  
<sup>2</sup> См.: *Аскназий С.И.* Очерки хозяйственного права СССР. Л., 1926. С. 65.  
<sup>3</sup> См.: Курс советского хозяйственного права: учебник / под ред. И.А. Доценко. Т. 2. М., 1956. С. 101–104.  
<sup>4</sup> См.: *Агарков М.М.* Обязательство по советскому гражданскому праву // Избранные труды по гражданскому праву. М., 2002. С. 225–229.  
<sup>5</sup> См.: *Иоффе О.С.* Указ. соч. С. 15; *Гордон М.В.* Система договоров в советском гражданском праве // Ученые записки Харьковского юридического института. Харьков, 1954. Вып. 5. С. 84.  
<sup>6</sup> См.: *Иоффе О.С.* Указ. соч.  
<sup>7</sup> См.: *Красавчиков О.А.* Система отдельных видов обязательств // Советская юстиция. 1960. № 5. С. 42–43.  
<sup>8</sup> См.: Хозяйственное право: учебник / под ред. В.П. Грибанова, О.А. Красавчикова. М., 1977. С. 357.  
<sup>9</sup> См.: Гражданское право: учебник / под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. Ч. 1. М., 2009. С. 420–421.  
<sup>10</sup> См.: Гражданское право: учебник / под ред. А.П. Сергеева. Т. 1. М., 2009. С. 822.  
<sup>11</sup> См.: *Егоров Н.Д.* Гражданско-правовое регулирование общественных отношений: единство и дифференциация. Л., 1988. С. 91–112; Гражданское право: учебник / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Т. 1. М., 2004. С. 574–576.  
<sup>12</sup> См.: Гражданское право: учебник / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Т. 1. С. 575–576.  
<sup>13</sup> См.: Там же. С. 822–823.  
<sup>14</sup> См.: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Общие положения. М., 1998. С. 399. Схожая система классификации договорных обязательств предложена и Е.А. Сухановым. См., например: Гражданское право: учебник / под ред. Е.А. Суханова. Т. 2. М., 1993. С. 46.  
<sup>15</sup> См.: *Барон Ю.* Система римского гражданского права. 3-е изд. Вып. 3. Кн. IV. СПб., 1910. С. 2. Из новейшей литературы по римскому праву уместно привести мнение Д.В. Дождева, который пишет, что «*facere*» из известной триады *dare-facere-prestare* может иметь также форму «*non facere*», т. е. относится не только к совершению определенных действий, но и к воздержанию от действий (см.: *Дождев Д.В.* Римское частное право. М., 1997. С. 436).  
<sup>16</sup> См.: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Указ. соч. С. 398.  
<sup>17</sup> См.: *Гойхбарг А.Г.* Хозяйственное право РСФСР. М., 1928. С. 18.  
<sup>18</sup> См.: *Белов В.Н.* Денежные обязательства. М., 2001. С. 15.  
<sup>19</sup> *Новицкий И.Б., Луниц Л.А.* Общее учение об обязательствах. М., 1950. С. 9.  
<sup>20</sup> См.: Гражданское право: учебник / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Т. 1. С. 574; Гражданское право: учебник / под ред. Е.А. Суханова. Т. 2. М., 1999. С. 31.  
<sup>21</sup> См.: *Романец Ю.В.* Система договоров в гражданском праве России. М., 2006. С. 83–132.  
<sup>22</sup> См.: *Сарбащ С.В.* Исполнение договорного обязательства. М., 2005. С. 533.

## В.А. Петрушкин

### ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ СУЩНОСТИ ГРАЖДАНСКОГО ОБОРОТА: АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ И ЦИВИЛИСТИЧЕСКОЙ УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

В настоящей статье продолжается терминологическое исследование сущности гражданского оборота, ранее проведенное автором на основе изучения действующего гражданского законодательства. Обозначенная сущность рассматривается с позиций специфики терминологического аппарата, используемого в судебной практике, прежде всего, арбитражных судов, а также в цивилистической учебной литературе. Сформулировано авторское определение гражданского оборота.

**Ключевые слова:** судебная практика, судебно-арбитражная практика, цивилистическая учебная литература, оборот, гражданский оборот, имущественный оборот, гражданско-правовой оборот.

© Петрушкин Виталий Анатольевич, 2013

Кандидат юридических наук, судья (Федеральный арбитражный суд Поволжского округа), доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса (Казанский (Приволжский) федеральный университет); e-mail: karate005@mail.ru

V.A. Petrushkin

THE ESSENTIALLY OF CIVIL TURNOVER  
TERMINOLOGICAL RESEARCH: AN ANALYSIS  
OF JUDICIAL PRACTICE AND CIVIL LITERATURE

The paper continues the study of terminology essentials of civil turnover, previously conducted by the author on the basis of existing legislation. In the article the indicated essence is considered from the standpoint of specific terminology, used in the case law, especially commercial courts, as well as civil literature. As a result, the authors gave their own definition of civil turnover.

**Keywords:** litigation, arbitration practice, civil educational literature, revolution, civil circulation, property turnover, civil turnover.

Правовая терминология, обозначающая оборот, весьма активно используется в действующем гражданском и ином законодательстве<sup>1</sup>. Наряду с этим она довольно распространена и в актах судебной практики арбитражных судов. Причем, их довольно много, поскольку такая судебная практика весьма обширная<sup>2</sup>. Здесь имеются в виду и акты обобщения судебной практики<sup>3</sup>, и акты практики по конкретным делам<sup>4</sup>. Думается, что такая ситуация во многом обусловлена компетенцией арбитражных судов, в частности, подведомственностью дел арбитражному суду. В общем виде правило о такой подведомственности установлено в ч. 1 ст. 27 АПК РФ<sup>5</sup>: арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Таким образом, с учетом этой нормы можно утверждать, что арбитражному суду подведомственны споры в области экономического оборота, в т. ч. и гражданского оборота недвижимости.

Анализ практики арбитражных судов, где использован термин «оборот» и образованные на его основе правовые категории, в соотношении с практикой Конституционного Суда РФ и практикой судов общей юрисдикции, позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, в судебной практике в целом термин «оборот» и образованные на его основе правовые категории используются по существу идентично. Например, так же как и в практике Конституционного Суда РФ, в практике арбитражных судов иногда используется выражение «хозяйственный оборот»<sup>6</sup>. Во-вторых, самое широкое применение рассматриваемая терминология нашла в практике арбитражных судов. В частности, это выражено в применении такого термина, как «торговый оборот», который обычно не используется в актах иных судов<sup>7</sup>. В-третьих, исходя из практики арбитражных судов, можно сделать некоторые уточняющие выводы касательно группы правовых терминов, основанных на слове «оборот», а также относительно сущности гражданского оборота, в т. ч. и оборота недвижимости.

Условия такого оборота могут быть правовыми и неправовыми (экономические условия, организационные и пр.). В свою очередь среди правовых условий оборота следует выделять обеспечивающие его стабильность частноправовые и публично-правовые условия, а среди первых, в частности, условия о сроках исковой давности. Так, в п. 7 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2010 г. № 143 отмечено следующее: «Суд апелляционной инстанции, оставляя в силе решение суда первой инстанции, отметил, что нераспространение на подобное требование<sup>8</sup> исковой давности привело бы к неблагоприятным для гражданского оборота последствиям и наруше-

нию интересов последующих приобретателей земельных участков, на которых возведены постройки, поскольку допускало бы снос зданий и сооружений по этому основанию (отсутствие административного разрешения на строительство) без какого-либо разумного ограничения срока на предъявление иска о сносе самовольной постройки». Таким образом, можно сделать вывод, что нарушение установленных правом условий гражданского оборота (их несоблюдение) может привести к нарушению принципа стабильности гражданского оборота.

Одним из правовых условий гражданского оборота, в т. ч. и оборота недвижимости, является его информационная обеспеченность. Правовым средством данного обеспечения выступает закрепление права участников оборота на информацию, а также установление механизма его реализации. На такое условие оборота, в частности, обращается внимание в рамках судебной практики по торгам, где затрагивается проблема осуществления права участников торгов на информацию<sup>9</sup>.

Еще одним условием гражданского оборота является установленный правом механизм введения того или иного объекта гражданских прав, в частности недвижимости, в оборот. Например, таким механизмом выступает процедура введения в названный оборот самовольной постройки. Так, по одному из дел судом указано что у конкретного лица не возникло в порядке, предусмотренном п. 1 ст. 218 ГК РФ, права собственности на самовольную надстройку как на вновь созданный объект недвижимости, а следовательно, надстроенное здание определенной площади не могло стать объектом гражданского оборота и не могло быть продано другому лицу<sup>10</sup>.

Другим условием гражданского оборота, определяющим его стабильность, служит юридическое закрепление четких процедур защиты прав участников гражданского оборота, в частности процедур защиты права собственности обозначенных лиц. Так, в рамках рассмотрения одного из дел арбитражный суд указал, что ст. 301, 302 ГК РФ (соответственно, об истребовании имущества из чужого незаконного владения и об истребовании имущества от добросовестного приобретателя) обеспечивают стабильность гражданского оборота<sup>11</sup>. Приведенный пример показывает, что система условий гражданского оборота носит, по сути, стадийный (и в этом смысле — процедурный) характер. Иными словами, эти условия распределяются по различным стадиям гражданского оборота. Такая система складывается из условий, обеспечивающих следующие правовые положения: 1) введение объекта в оборот; 2) осуществление прав в отношении объекта, уже находящегося в обороте; 3) защиту, в т. ч. и восстановление, отмеченных прав в случае их нарушения. По существу это означает, что и сам рассматриваемый оборот, если его анализировать с точки зрения конкретного объекта (группы объектов), носит в известной мере процедурный характер. Это система последовательно совершаемых процедур.

Стабильность гражданского оборота и его пределы (ограничения) определяются в т. ч. и через антимонопольное законодательство. По сути на это указано в п. 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» (в ред. от 14 октября 2010 г.)<sup>12</sup>, где определено, что Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 28 июля 2012 г. № 145-ФЗ)<sup>13</sup> формулирует требования для хозяйствующих субъектов при их вступлении в гражданско-правовые отношения с другими участниками гражданского оборота.

Прямым следствием деления оборота на законный и незаконный является дифференциация его участников на добросовестных и недобросовестных<sup>14</sup>. Такое подразделение указанных субъектов признается в судебно-арбитражной практике. При этом права добросовестных участников должны защищаться единообразно<sup>15</sup>, а интересы недобросовестных участников должны оставаться вне правовой защиты.

Для полной характеристики условий, складывающихся на конкретном участке оборота, должен приниматься в расчет субъективный фактор. Он выражается в необходимости проявления участниками оборота должной осмотрительности при совершении сделок и иных юридических действий, например, в выборе контрагента по договору. На подобную осмотрительность довольно часто указывается в актах арбитражных судов. Скажем, согласно п. 15.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 26 февраля 2009 г.)<sup>16</sup>, при решении вопроса о том, должна ли была другая сторона знать об обстоятельствах, свидетельствующих о нарушении бюджетным учреждением требований ст. 161 БК РФ при заключении договора, во внимание принимается то, насколько она могла, действуя разумно и проявляя требующуюся от нее по условиям оборота осмотрительность, установить наличие указанных обстоятельств.

Наряду с законодательством и судебной практикой юридическая терминология, основанная на слове «оборот», используется и в правовой доктрине. В этом смысле весьма показательна учебная литература по гражданскому праву. Например, в одном из учебников использованы следующие основные термины для обозначения гражданского оборота в целом и его отдельных областей: экономический оборот, имущественный оборот, гражданский оборот, бездокументарный оборот, вексельный оборот, рыночный оборот, коммерческий оборот, внутренний оборот<sup>17</sup>.

Вместе с тем наибольший интерес при анализе гражданско-правовой сущности оборота представляют применяемые в данном учебнике выражения, включающие слово «оборот». Так, в отношении оборота в целом, его условий, принципов и регламентации используются следующие категории: «укрепление имущественного оборота», «ясность и устойчивость гражданского оборота», «неопределенность имущественного оборота», «становление и развитие имущественного оборота на всех его стадиях», «надежность имущественного оборота», «обычные условия гражданского оборота», «предсказуемость оборота», «эффективность гражданского оборота», «нормы об обороте», «правила имущественного оборота», «обычай делового оборота». С учетом приведенной терминологии можно сделать следующие выводы:

основной принцип гражданского оборота (принцип стабильности) направлен на формирование устойчивого, надежного и предсказуемого оборота;

развитие гражданского оборота проходит различные исторические этапы (стадии), скажем, для оборота недвижимости можно выделить такие основные этапы, как досоветский, советский, постсоветский, современный;

условия гражданского оборота могут быть подразделены на обычные (традиционные, часто встречающиеся) и иные: частные, «необычные», выходящие из числа обычных.

Изучая терминологический аппарат данного учебника, можно выделить два структурных элемента гражданского оборота: его участников (субъектов) и объ-

екты. Для характеристики участников оборота, а также их защиты используются такие термины, как: «участники имущественного оборота», «может выступать в обороте от своего имени», «выступление в обороте», «способы защиты в гражданском обороте». Однако использование последнего термина вызывает определенные сомнения. Действительно, когда говорится о гражданском обороте, то речь идет строго формально о нормальном, не нарушенном явлении. Поэтому тут нет нужды утверждать о защите субъективных прав. Думается, что эффективная правовая защита (ее организация) — это неперемное условие гражданского оборота, но осуществляемое все же за его пределами. С другой стороны, безусловно, через отмеченную выше проблематику обеспечения стабильности гражданского оборота имеется связь между таким оборотом и защитой гражданских прав.

Для цели обозначения объектов оборота используются, в частности, следующие термины и выражения: «объект гражданского оборота», «объекты, изъятые из оборота», «объекты, ограниченные в обороте», «процесс нахождения в обороте», «включение объектов в оборот», «использование в имущественном обороте», «движение в имущественном обороте». По сути в зависимости от объектов гражданский оборот подразделяется на различные области и для их характеристики используется выражение «сферы имущественного оборота». В то же время отмеченные области могут выделяться и по субъектному критерию — предпринимательский и непредпринимательский оборот.

По существу такой же терминологический аппарат с ключевым словом «оборот» применяется и в других современных отечественных учебниках по гражданскому праву. Скажем, на основе содержания учебника под редакцией профессора А.П. Сергеева<sup>18</sup> можно сделать вывод, что гражданский оборот означает возникновение имущественных отношений динамики, его составляет совокупность сделок, а сфера оборота есть область договорных отношений. В этом учебнике использованы, в частности, такие термины и выражения, как «международный оборот», «упорядочение динамики гражданского оборота», «стартовые предпосылки для гражданского оборота», «интересы гражданского оборота», «случаи, встречающиеся в обороте», а для обозначения негативных явлений в обороте — «сдерживание оборота», «усложнение оборота», «дестабилизация гражданского оборота». На этой основе можно сделать вывод, что гражданский оборот есть особая область цивилистической правореализации, особая, создаваемая при помощи права правореализационная среда, опосредующая сделочную динамику гражданских отношений, т. е. движение на основе сделок от одних субъектов к другим различных, прежде всего, имущественных благ.

В учебнике под редакцией профессора Е.А. Суханова<sup>19</sup> также применяется терминология, сходная с вышеуказанной, основанная на слове «оборот». Здесь под имущественным оборотом понимается товарообмен в широком смысле данной категории, т. е. переход от одних лиц к другим различных благ в экономической форме товара. На основании этого можно заключить, что имущественный оборот — это экономико-правовая категория. В таком понимании гражданский оборот есть существующий механизм товарообмена, а гражданско-правовой оборот выражен в установленных правом механизмах перемещения разного рода благ от одних лиц к другим. В указанном учебнике использованы такие выражения, как «помехи в развитии гражданского оборота», «свобода имущественного оборота». Вещное право характеризуется Е.А. Сухановым одновременно и как предпосыл-

ка, и как результат имущественного оборота, а обязательственное право — как средство, непосредственно оформляющее имущественный оборот.

В обозначенном учебнике дано следующее определение гражданского оборота и его подразделения — предпринимательского оборота: гражданский или имущественный оборот — это совокупность «сделок всех его участников и возникающих на этой основе их обязательственных отношений, юридически оформляющих экономические отношения товарообмена. Соответственно этому предпринимательский оборот — часть гражданского оборота, совокупность соответствующих отношений с участием предпринимателей (профессиональных участников имущественного оборота)»<sup>20</sup>. Мы соглашаемся с приведенными определениями, однако неясным остается один момент. Почему в первом случае оборот — это и сделки, и отношения, а предпринимательский оборот есть, хоть и часть гражданского оборота, но это лишь указанные отношения? Думается, что стоит последовательно говорить и о предпринимательском обороте как о совокупности соответствующих сделок и возникающих на их базе общественных отношений.

<sup>1</sup> См.: *Петрушкин В.А.* Правовой оборот недвижимости: проблемы теории и судебно-арбитражной практики. Казань, 2011.

<sup>2</sup> Весьма показательно в этом отношении то обстоятельство, что по поисковому запросу по ключевому слову в тексте документа «оборот» и при ограничении поиска актами Высшего Арбитражного суда РФ СПС «Гарант» выдает 1972 подобных документа, где в том или ином виде встречается данный термин (по состоянию на март 2013 г.).

<sup>3</sup> См.: Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 декабря 2005 г. № 101 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2006. № 4; Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2010 г. № 143 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 2.

<sup>4</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 февраля 2010 г. № 15565/09 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2010. № 6; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 1817/10 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2010. № 10; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 ноября 2010 г. № 8366/10. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 ноября 2010 г. № 10254/10. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 декабря 2010 г. № 7781/10. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>5</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012.

<sup>6</sup> См.: Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 июля 1997 г. № 18 «Обзор практики разрешения споров, связанных с использованием векселя в хозяйственном обороте» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. № 10; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 октября 2008 г. № 6272/08 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 2.

<sup>7</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 ноября 2010 г. № 9172/10. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>8</sup> Требование о сносе объекта недвижимости (здания магазина), возведенного ответчиком на принадлежащем ему земельном участке, но без разрешения на строительство.

<sup>9</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 декабря 2010 г. № 7781/10. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>10</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 2404/10 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2010. № 9.

<sup>11</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 февраля 2010 г. № 13944/09 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2010. № 5.

<sup>12</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2008. № 8; 2010. № 11.

<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. № 31, ч. 1, ст. 3434; 2012. № 53, ч. 1, ст. 7643.

<sup>14</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 декабря 2009 г. № 9503/09 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2010. № 4.

<sup>15</sup> См.: Письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 августа 2010 г. № ВАС-СОУ/УЧП-1598 «О судебной практике признания недействительными сделок, направленных на обеспечение кредитных обязательств». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>16</sup> См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2006. № 8; 2009. № 5.

<sup>17</sup> См.: Гражданское право: учебник. Т. 1 / под ред. О.Н. Садикова. М., 2006.

<sup>18</sup> См.: *Абрамова Е.Н., Аверченко Н.Н., Байгушева Ю.В.* Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева. М., 2010.

<sup>19</sup> Гражданское право: в 4 т. Т. 1: Общая часть / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2008.

<sup>20</sup> Там же. С. 46.

**О.Ю. Ситкова**

## К ВОПРОСУ ОБ ОБЪЕКТАХ ЗАЩИТЫ В СЕМЕЙНОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена проблемам реализации механизма защиты в семейном праве. К объектам защиты автор относит права и охраняемые законом интересы граждан в семейной сфере, правопорядок, а также семейные ценности, которые понимаются как блага, ради которых возникают семейные правоотношения.

**Ключевые слова:** защита, охрана, правосубъектность, публичный интерес, семейные ценности, функции семейно-правовых санкций.

**O.Yu. Sitkova**

## REFERENCE TO THE OBJECTS OF PROTECTION IN THE RUSSIAN FEDERATION'S FAMILY LAW

The article is devoted to the problem of the protection in the Family Law. The author refers the objects of protection as the rights and lawful interests of citizens in a family sphere as well as nomocracy and family values which are understood as advantages of family relationships establishment.

**Keywords:** protection, security, personal legal possibility, public interest, family values, functions family-law sanctions.

Интерес к семье и браку всегда был массовым и устойчивым, что объясняется заинтересованностью общества в воспроизводстве и способности обеспечения своего потомства благами материального мира. Семейные связи позволяют накапливать и передавать культурные традиции, профессиональные навыки, что обеспечивает преемственность поколений, и как следствие, сохранение национальной культуры. Семья, представляющая собой первичную общность людей, содержит в себе как частные, так и коллективные начала, поскольку способствует формированию у граждан общепризнанных общественных идеальных моделей поведения. Одновременно с этим в семье самостоятельно складываются семейные ценности, такие как взаимная супружеская любовь, уважение, любовь детей и родителей, солидарность. Сознание гражданина, его моральное и духовное состояние зависят в т. ч. от уровня и качества семейного воспитания.

В ст. 1 Семейного кодекса РФ (далее — СК РФ) провозглашается, что семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства. Этот тезис присутствовал и в советском законодательстве. Так, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье предписывали, что «забота о советской семье, в которой гармонически сочетаются общественные и личные интересы граждан, является одной из важнейших задач Советского государства». Законодатель делал акцент на то, что исключительно в семье возможно гармоничное сочетание общественных и личных интересов граждан. В настоящее время перед государством в лице законодательных органов и перед наукой стоит ряд проблем, связанных с установлением баланса частных и публичных интересов в семейном праве. Указывается, что сочетание частных и публичных интересов выражается в особой форме, что является уникальным свойством семейного права<sup>1</sup>. Создание семьи на основе сочетания

© Ситкова Ольга Юрьевна, 2013  
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и международного частного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: olga.sitkova@mail.ru

частного и общественного интереса — это сложный и противоречивый процесс. Ведь каждый человек обладает своим жизненным опытом, который зачастую не совпадает с общественным и социальным. Помимо этого, с детства мы можем наблюдать неблагополучие и конфликты в своей собственной семье, в связи с чем личный опыт превращается в негативный. Нередко жизненного опыта не хватает в самые нужные моменты, например, в момент создания молодой, семьи, рождения детей и т. д. В силу этого представляется необходимым наличие в обществе единых семейных ценностей, которые передавались бы от поколения к поколению, формируя тем самым общий подход к правилам семейного общежития, идеальную модель поведения в семейных отношениях.

СК РФ содержит термины «охрана» и «защита». При этом однозначного отношения к этим понятиям в отечественной науке на данный момент не сложилось. В современном семейном законодательстве определения этих понятий также отсутствуют.

Н.С. Шерстнева указывает на необходимость включения в перечень принципов правового регулирования семейных отношений принципа приоритетной охраны прав несовершеннолетних наряду с принципом приоритетной защиты<sup>2</sup>. Представляется, что, имея в виду охрану, вряд ли можно говорить о ее приоритетном предоставлении той или иной категории граждан. Ведь охрана — это создание необходимых условий для осуществления субъективных прав. Получается, что эти условия должны предоставляться в приоритетном порядке одним гражданам перед другими. Субъективные права всех граждан должны охраняться одинаково. Охрана субъективных прав понимается как «конституционное начало, принцип деятельности государства»<sup>3</sup>. В связи с этим не представляется возможным отдавать предпочтение охране прав одних лиц перед другими. Однако в случае нарушения прав или охраняемых законом интересов суд должен исходить, прежде всего, из интересов наиболее незащищенных граждан, которыми являются несовершеннолетние и нетрудоспособные члены семьи.

Особенность семейного права заключается в том, что зачисление того или иного интереса в разряд охраняемых не дает гарантии его защиты. Это связано с тем, что одним из основных принципов семейного законодательства является принцип приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи. Таким образом, интересы этих лиц подлежат защите в преимущественном порядке.

Помимо этого, при рассмотрении спора суд, предоставляя защиту тому или иному участнику процесса, должен установить, чей интерес заслуживает наибольшего внимания. Этот момент может определяться либо условиями, содержащимися в содержании правовой нормы, либо вытекать из доказательств, представленных сторонами в процессе<sup>4</sup>.

Защите подлежит правосубъектность участников семейных правоотношений. В соответствии с п. 4 ст. 1 СК РФ запрещаются любые формы ограничения прав граждан в семейных отношениях. Тем не менее, среди положений СК РФ обнаруживаются нормы, ограничивающие права граждан (ст. 17, 64, 73 и др.). Ограничивая свободу каждого индивида известными пределами, право обеспечивает ему беспрепятственное пользование своими правами, т. е. гарантирует свободу внутри этих пределов<sup>5</sup>. Эти ограничения устанавливаются в соответствии с ч. 2. п. 4 ст. 1 СК РФ, которая допускает подобные действия на основании федерального закона, в целях защиты здоровья, прав и законных интересов членов



семьи. Полагаем, что введение подобных ограничений возможно и необходимо при защите интересов семьи, а не только отдельных ее членов.

Помимо субъективных прав и законных интересов, принадлежащих конкретным гражданам, к объектам защиты можно также отнести и правопорядок, т. к. он обеспечивается в результате правомерного осуществления субъектами своих прав и обязанностей.

Таким образом, следует говорить о расщеплении объекта защиты в семейном праве. Объектом защиты служит публичный интерес государства, который состоит в необходимости существования стабильных семейных отношений, воспитании детей в рамках биологических семей и пр. Помимо этого защите подлежат субъективные права и интересы непосредственных участников этих отношений.

В настоящее время вопрос о том, каковыми должны быть семья и семейные ценности, стоит крайне остро. Проблемы основания семьи, ее формы, длительности существования, соотношения прав, обязанностей, взаимопомощи и поддержки, как материальной, так и моральной, актуальны для современного общества.

Ценность понимается в нескольких значениях, одно из которых состоит в следующем: ценность — это ценный предмет, явление. В другом случае ценность понимается как то, что имеет важность, значение<sup>6</sup>. То есть это некий предмет или явление, которое имеет особую важность и значение. Соответственно семейная ценность — это явление, имеющее важность и значение с точки зрения семейных отношений. Семейные ценности — явная (открыто одобряемая и культивируемая в кругу семьи) или неявная характерная для семьи совокупность важных представлений, влияющих на выбор семейных целей, способов организации жизнедеятельности, взаимодействия и т. п.<sup>7</sup>

Для большинства граждан семейные ценности приблизительно одинаковы: уважение, любовь, родительство, доверие, сохранение связей с предками, дом. Очевидно, набор этих ценностей подвижен и зависит от условий существования человека, состояния гражданского оборота, жизненных приоритетов граждан. Следует заметить, что, несмотря на быстрое развитие общественных и экономических отношений, тем не менее, принципы правового регулирования — это принципы долговременного действия, рассчитанные на длительное время. Принципы правового регулирования строятся и формируются исходя из тех ценностей, которые лежат в основе семьи. В них отражаются основные концепции и правовые идеи, на которых основывается законодательная деятельность государства. СК РФ в ст. 1 устанавливает принципы семейного права РФ, среди которых следует выделить принцип добровольности брачного союза, принцип равенства супругов, принцип семейного воспитания детей, принцип разрешения споров в семье по взаимному согласию.

Л.О. Красавчикова, говоря о нематериальных благах, подчеркивает, что «ни одна отрасль права, ни один нормативный акт не могут наделить гражданина (физическое лицо) честью и достоинством, именем, жизнью и здоровьем, личной свободой и неприкосновенностью. Данные нематериальные блага появляются у человека в момент рождения и неразрывно с ним связаны на протяжении всей его жизни»<sup>8</sup>. Аналогичным образом такие блага, как супружеская любовь, уважение членов семьи, потребность в потомстве и т. п., появляются у человека в момент его рождения и их принадлежность субъекту не зависит от того, признаются ли они законом в качестве объекта охраны или нет. Граждане, создавая

семью, реализуют семейный интерес, содержание которого состоит в потребности граждан в достижении этих благ.

По словам В.А. Лапача, «как только объект «встречается» со своим субъектом, возникает конкретное правовое отношение, в котором и реализуются те самые императивные и диспозитивные позитивные положения, что образуют правовой режим и статус объекта»<sup>9</sup>. Таким образом, семейные ценности — это блага, ради которых выстраиваются правовые связи, возникают семейные правоотношения.

Современное состояние семейного законодательства не позволяет выделять семью в качестве субъекта права. Следует предположить, что, не являясь субъектом права, семья не может иметь интереса. Однако отрицать наличие семейных ценностей, которые лежат в основе создания и функционирования семьи, мы не можем. Таким образом, должно быть создано некое юридическое пространство для охраны семейных ценностей, которые являются основой жизнедеятельности семьи, основой общесемейного интереса, защита которых сможет позволить реализовать общесемейный интерес, состоящий в самостоятельном долгосрочном функционировании семейной группы. Направленность и содержание семейно-правовых санкций должны определяться с позиции эффективности защиты семейных ценностей.

Основной для санкций семейного права является восстановительная функция, которая взаимодействует с превентивной и воспитательной, поскольку цель любой санкции — восстановление нарушенных прав и предупреждение правонарушения. Что касается карательной функции, то она характерна только для санкций ответственности и не выполняется санкциями защиты. При этом и при реализации санкций ответственности механизм реализации данной функции достаточно специфичен, т. к. наложение дополнительных обременений санкциями правовых норм встречается в единичных случаях. Помимо этого, наказание не является основной и единственной целью применения мер ответственности и не носит «неэквивалентный» характер. Обозначение восстановительной функции в качестве основной условно. Устанавливать приоритет одной функции семейно-правовых санкций над другой нет смысла, т. к. различные санкции могут в большей или меньшей степени реализовывать ту или иную функцию, но от этого значение этих функций нельзя принизить. В идеале эффективная реализация превентивной и воспитательной функции семейно-правовых санкций должна обеспечивать в полном объеме механизм осуществления субъективных прав участников семейных правоотношений и недопущение семейных правонарушений.

<sup>1</sup> См.: *Ильина О.Ю.* Проблемы интереса в семейном праве Российской Федерации. М., 2007. С. 108.

<sup>2</sup> См.: *Шерстнева С.Н.* Обеспечение приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних как принцип семейного права // *Семья и право* (к 10-летию Семейного кодекса Российской Федерации): материалы Международной научно-практической конференции: сборник / отв. ред. Л.Ю. Михеева. М., 2005. С. 41.

<sup>3</sup> *Ибрагимов А.Т.* К вопросу о соотношении правовых категорий охраны и защиты субъективных гражданских прав // *Актуальные проблемы гражданского права и процесса: сборник материалов Международной научно-практической конференции.* Вып. 2 / отв. ред. Д.Х. Валеев, М.Ю. Чельшев. Казань, 2006. С. 146.

<sup>4</sup> См.: *Ромовская З.В.* Защита в советском семейном праве. Львов, 1985. С. 19.

<sup>5</sup> См.: *Ильин И.А.* Общее учение о праве и государстве // *Правоведение.* 1992. № 3. С. 96.

<sup>6</sup> См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. 6-е изд., стер. М., 1964. С. 859.

<sup>7</sup> См.: *Олифинович Н.И., Зинкевич-Куземкина Т.А., Велента Т.Ф.* Психология семейных кризисов. СПб., 2006. URL: Доступно из: [http://www.pedlib.ru/Books/6/0157/6\\_0157-1.shtml](http://www.pedlib.ru/Books/6/0157/6_0157-1.shtml) (дата обращения: 04.06.2013).

<sup>8</sup> *Красавчикова Л.О.* Понятие и система личных неимущественных прав граждан (физических лиц) в гражданском праве Российской Федерации. Екатеринбург, 1994. С. 23.

<sup>9</sup> *Лапач В.А.* Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. СПб., 2002. С. 90.

**Г.В. Колодуб**

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СООТНОШЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОБЯЗАННОСТИ И ГРАЖДАНСКОГО РЕГУЛЯТИВНОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

В статье предложено концептуальное обоснование выводов о структурной и функциональной зависимости гражданско-правового обязательства и самостоятельной единицы цивилистики — исполнения гражданской субъективной обязанности. Приводится перечень методологических приемов, которые использовались при построении понятийной, содержательной базы правовой конструкции «исполнение гражданско-правовой обязанности».

**Ключевые слова:** гражданские обязанности, исполнение обязанностей, механизм исполнения обязанностей, методология исследования.

**G.V. Kolodub**

## METHODOLOGICAL ASPECTS OF A RATIO OF EXECUTION OF A CIVIL DUTY AND CIVIL REGULATORY OBLIGATION

In contents of article conceptual justification of conclusions about structural and functional dependence of the civil obligation and independent unit of civil law — executions of a civil subjective duty is offered. The list of methodological receptions which were used at creation of conceptual, substantial base of a legal design “execution of a civil duty” is provided.

**Keywords:** civil duties, fulfillment of duties, mechanism fulfillment of duties, research methodology.

Такая категория российского цивилистического права, как «исполнение гражданско-правовой обязанности», не является вновь образованной. Напротив, при проведении исследования<sup>1</sup> было обнаружено множество подтвержденных фактов, которые, очевидно, свидетельствуют о распространенном применении данной правовой конструкции. Одновременно с этим получил свое обоснование вывод, что «проблемы исполнения субъективных гражданских обязанностей продолжают оставаться центральными, во многих случаях требующими комплексного, системного научно-теоретического и практического подхода с целью усовершенствования действующих юридических механизмов и правовых средств (правовых инструментов)»<sup>2</sup>.

Содержание настоящей статьи направлено на решение двух задач:

во-первых, на основании общепринятого и достаточно качественно описанного явления гражданского права (обязательства) отразить *характерные особенности* самостоятельного элемента частноправовых отношений — исполнения обязанности;

во-вторых, предложить *частные методологические приемы*, использование которых способно сформировать востребованное в среде научной общественности понимание о структурных связях обязательственного правоотношения.

Объективируемый (т. е. действительный) процесс, а также результат реализации требуемого поведения субъекта обязательственного правоотношения заслуживает критического анализа как с позиции их общего статусного определения,

© Колодуб Григорий Вячеславович, 2013  
Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского и международного частного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kolodub-ssla@lenta.ru

так и с позиции использования данных образований при внутрисконструктурном построении базовой системы цивилистики — обязательства. Значимость подобной двуединой задачи опосредована важностью перспективного построения идеальных моделей состояния субъективных прав и обязанностей, правоотношения в целом в определенный зафиксированный момент времени. Представляется, что на уровне норм права должна быть заложена идеальная модель механизма осуществления субъективных гражданских прав. На уровне закона должны быть предусмотрены актуальные средства, достаточные для реализации права, а также механизмы, которые способствовали бы осуществлению субъективного права<sup>3</sup>, что без наличия четкого и проработанного подхода к определению используемых явлений будет сделать весьма проблематично.

Так как модель поведения, реализующаяся в рамках обязательства, опосредуется реальными условиями, связями контрагентов, требованиями к форме и процедурам реализации, критериями оценки деятельности с точки зрения результатов<sup>4</sup>, необходимо применительно к исполнению гражданско-правовой обязанности выделить ряд сущностных аспектов:

существует исключительно в рамках обязательственного правоотношения; актуализируется в качестве одного из ключевых оснований (наряду с правами и обязанностями) обеспечения эффективности и качества функционирования механизма осуществления прав в сфере гражданских материально-правовых отношений;

опосредовано набором целей гражданского оборота;

определено двухуровневой системой принципов (целеполагающие и принципы-методы<sup>5</sup>).

Этимологическое значение слова «исполнить», заимствованного из старославянского языка (исконное «выполнить») и буквально означающего «сделать что-либо полностью» (до конца)<sup>6</sup>, проясняет сущностную значимость исполнения обязанности в целом для обязательства. При этом следует учитывать, что осуществление прав и исполнение обязанностей возможно лишь при условии, что объективно существует исполнимость прав и обязанностей за счет соответствующих правовых средств, т. е. наличествует механизм реализации содержания. В данном случае содержание исполнения обязанности следует связывать с волевой реализацией интереса<sup>7</sup> — стремлением фактически прекратить (устранить) несвободу в выборе практического поведения, т. к. сущность обязанности состоит в связанности и обременении лица.

Поддерживая обнаруженный в специальной научной литературе взгляд на содержание обязательства как реализацию прав и обязанностей, с учетом использованной методологии отметим, что гражданское правоотношение (обязательственное) можно рассматривать с позиции юридического содержания, когда субъективные права и субъективные обязанности анализируются в «апогее» своего существования, т. е. непосредственной реализации (осуществление прав и исполнение обязанностей).

Использование и отождествление правоотношения в качестве границ исполнения обязанности в методологическом смысле имеет важное значение не только для описания субъективных гражданских прав и обязанностей, но и для анализа их реализации (исполнения) в конкретных состояниях, т. е. анализ исполнительских процедур «отражает в единстве внутреннее и внешнее взаимодействие осуществления субъективного права и исполнения субъективной обязанности»<sup>8</sup>.

Самостоятельность отдельных элементов системы (обязательства) весьма условна, в частности, применительно к исполнению обязанности, как в рамках теории, так и особенно практики. Очевидно, что невозможна реализация обязательства без единства данной системы, структурным элементом которой являются соотносимые в данной статье исполнительские процедуры. По нашему мнению, система объемна и организационно разнообразна, но не разрознена. Обязательство как система, механизм как связующее и объединяющее основание функционирования затронутой обязательственной системы в своем органическом единстве должны позволить раскрыться частному элементу (исполненной обязанности), который наиболее приближен к субъекту права (ему передается предмет обязательства, производятся необходимые действия и т. п.), а также осознаваемому и желаемому конкретным лицом правовому результату.

При этом необходимый правовой результат достигается в определенных временных и пространственных рамках, что не поддается сомнению. Подобный вывод важен как с практической, так и доктринальной стороны вопроса, т. к. позволяет определить следующее:

базовое значение для построения и последующей реализации гражданско-правового обязательства и составляющих его процедур исполнения обязанности, действительного получения блага субъектом правоотношения (получение (предоставление) блага);

порядок, благодаря которому с большой долей вероятности достигается процедурная реализация соответствующего поведения.

Любая обязанность становится обязанностью по существу только тогда, когда она обеспечена своим следствием, т. е. исполнением со стороны уполномоченного лица, где инструментом оценки исполнения становится социальная и государственная реакция на произведенные (непроизведенные) действия. Оценка степени реализации императивов поведения при обязательной адекватности и соотносимости с фактическими обстоятельствами действительности происходит не только в сознании контрагентов, но и фактически (норма права — единство субъективного и физического — поведение), где правовой результат (установление его наличия или отсутствия) будет становиться основным критерием необходимой юридической проверки.

Желаемого и необходимого правового результата еще следует добиться, за счет «окончания» обязательства и обязанности.

Справедливым становится сделанный в этой связи вывод о том, что если для исполнения обязанности достаточно одного действия, то для прекращения обязательства необходим ряд действий в зависимости от числа отдельных обязанностей, составляющих его содержание<sup>9</sup> (не просто действий, а вспомогательных сделок, сопряженных с образованием секундарных последствий своей реализации). Обычное действие, осуществляемое лишь фактически, не имеющее юридического значения, никогда не вызывает юридических последствий<sup>10</sup> и не способно образовать требуемый правовой итог, поэтому проблема видится не в отсутствии действий контрагентов как таковых (оценивая качественность реализации обязательств), а в недостаточности действий особого *значимого* и *развивающего* систему характера.

Определенной основой для формирования взгляда на содержание процедур исполнения обязанности выступает принципиальное многоаспектное понимание содержания обязательства в целом, представляющееся единством частей. Как точно указал

Ю. Барон, правовое явление (обязанность) рассматривается с двух точек зрения: с точки зрения кредитора и с точки зрения должника<sup>11</sup> при органическом единстве начал и сути поэтому «в сложном процессе реализации обязательств необходимо различать исполнение каждой отдельной обязанности, входящей в его состав, и исполнение обязательства в целом, которое представляет собой многоэтапный и порой длительный процесс. По этой причине эти два аспекта реализации обязательственных правоотношений исследуются отдельно»<sup>12</sup>. Одновременно с этим возникает логичное предположение о возможности рассмотрения реализации обязательства с универсальной позиции, позиции необходимости обязательного, действительного получения блага и той роли, которую играют в этом частные образования.

Развитие обязательства связывается не со всяким действием, если, конечно, исследовать истинную суть данного правового явления. Требуются *последовательные* действия, способные не просто реализоваться в действительности, а *побуждающие качественное изменение* системы, непосредственно влияющие на динамику обязательственного правоотношения. Важны действия не просто наполняющие, а развивающие и направляющие правовое отношение. Именно выделение, закрепление, реализация и охрана подобных действий становятся перспективной задачей при исполнении гражданско-правовой обязанности, поэтому мы разделяем позицию, согласно которой «действие (динамика) сложного механизма осуществления прав и исполнения обязанностей обеспечивается совершением участниками правоотношений последовательности вспомогательных сделок, порождающих соответствующие секундарные права (либо обязанности) другой стороны на совершение ответных вспомогательных сделок. Вспомогательная сделка представляет собой минимальное необходимое звено механизма, выпадение которого влечет остановку, неизменное «торможение» всей конструкции в целом»<sup>13</sup>.

Последнее утверждение выглядит логичным, т. к. свойственная субъективным правам и субъективным обязанностям статичность создает фундамент для активного процесса реализации, образование и существование которого напрямую связывается с процедурным качеством вспомогательных сделок. «С точки зрения динамики имущественных отношений, чтобы довершить обязательство до состояния статики, обеспечивать нужно не только исполнение самого обязательства, но и юридический факт, лежащий в основании обязательства»<sup>14</sup>. Таким образом, без субъективных прав и обязанностей динамика реализации немислима, т. к. данные составляющие являются ее предшествующими условиями — условиями-требованиями, выдвигаемыми в качестве универсального регулятора общественных отношений, с наличием или отсутствием которых связывается и выполнение соглашения сторон, но которые сами по себе не способны реализоваться в действительности.

В связи с этим содержание гражданско-правового обязательства в контексте вопроса исследования можно представить состоящим из двух крупных блоков формирования. Первый блок характеризуется усилиями сторон, которые направлены на точное определение круга необходимых и желанных вспомогательных сделок в рамках конкретного обязательственного правоотношения. Второй блок связывает стороны необходимостью «воспринять» результат, который образовался при исполнении (стадийном прекращении) вспомогательных сделок.

Таким образом, существует необходимость в создании правовых условий, которые: 1) заинтересовывали бы контрагента в выгоды активных действий; 2) обеспечивали бы удобство осуществления прав и исполнения обязанностей; 3) подтал-

кивали бы к осуществлению прав и исполнению обязанностей за счет наличия и эффективного применения принудительно-обеспечительных (заставляющих) мер. Совокупность подобных условий — залог результативной правовой деятельности.

Вспомогательные сделки сторон сами по себе не служат целью обязательства, т. к. они непосредственно не могут быть средством удовлетворения потребности человека. Кроме того, осуществляемые в действительности вспомогательные сделки не должны существовать хаотично, потому что необходимо добиться формирования определенной линии поведения, свидетельствующей о стремлении надлежаще исполнить возложенные на себя обязанности или наоборот. Иначе говоря, «действия участников обязательственного правоотношения клонятся к приобретению тех или других ценностей, являясь способом приобретения вещи»<sup>15</sup>, поэтому они совокупно скреплены целевым основанием и спецификой осуществления (исполнения). Вспомогательные сделки сторон по исполнению гражданско-правовой обязанности в рамках процессов обязательства следует рассматривать не как то, что удовлетворяет потребности, а как то, *с помощью чего* контрагенты в конечном итоге получают благо, которое необходимо сторонам обязательства, т. к. за счет факта своего реального привнесения в имущественную массу способно создавать чувство материального и нравственного удовлетворения результатом как целого обязательства, так и частного исполнения обязанности, зачастую не разделяемых на практике.

Сущность вспомогательных сделок обязательства видится как правовое явление, которое на всем протяжении своего существования находится (переходит) в определенном состоянии. Здесь прослеживается тонкая связь гражданско-правового обязательства и фактических отношений, обуславливающих теорию явления.

При использовании правовых состояний отмечается переход возможности в непосредственные действия, действий — в юридический факт, который в свою очередь является результатом или приводит к определенному результату, т. е. обязательство реализуется стадийно. Применение вспомогательных сделок и их проекция на правовые состояния в рамках исполнения гражданско-правовой обязанности подтверждает стадийность развития. Для обязательства выделяются свои состояния, но с чем связываются разность и дифференцированность того или иного состояния, а самое главное, применим ли подобный подход к исполнению гражданско-правовой обязанности?

На последний вопрос следует дать положительный ответ. При всей разности осуществляемых вспомогательных сделок, отчасти связанной с субъектным составом и целевыми установлениями (не учитывая одной единой для всех), очевидно то, что любые вспомогательные сделки (для простых обязательств), группы вспомогательных сделок (для сложных) позволяют выделять стадии в механизме осуществления прав, непременным элементом которого является процедура исполнения гражданско-правовой обязанности. Сторона обязательства при исполнении обязанности заинтересована не в самой активизации поведения должника, а в том благе, которое, возможно, будет получить в результате подобного. «Возникновение обязательства влечет необходимость его исполнения. Под исполнением обязательства понимается совершение должником определенных действий, направленных на достижение юридически значимого результата (цели реализации обязательства) — установления права собственности на вещь, погашения долга, создания литературного произведения, возмещения вреда и т. д.»<sup>16</sup>, т. е. заинтересованность существует в смене правового состояния, однако все не так просто.

Фактическая смена состояния не представляет больших сложностей на практике, однако (и это мы еще раз подчеркнем) необходимы не простые изменения, а отвечающие ряду качественных характеристик, изначально сформулированных для содержания исполнения обязанности и в конечном итоге для целого гражданско-правового обязательства.

Таким образом, под *реализацией гражданско-правового обязательства* следует понимать стадийно динамичную последовательность смен правовых состояний, образованную юридическими процессами (возникновения, изменения и исполнения), которые имеют направленность на действительное (в формальном и фактическом аспекте) получение блага. В свою очередь более частное *содержание исполнения гражданско-правовой обязанности* консолидирует в себе набор (процедуру) стадийно-реализующихся вспомогательных сделок, которые при наличии динамики своего развития способны качественно прекратиться, обусловив действительное получение блага.

Вспомогательные сделки обязательственных юридических процедур отражаются в конкретных процессах, обуславливая наряду с правовыми состояниями необходимость выделения в правоотношении тех значимых (иерархичных) отрезков, наличие и качество реализации которых как раз и является задачей исполнения гражданско-правовой обязанности (в теории), отражением динамики гражданско-правового обязательства (на практике).

В завершение статьи предложим уточненное *понятие гражданско-правового обязательства* — относительное, динамичное гражданское правоотношение, содержанием которого становятся процедуры и процессы активной и пассивной деятельности сторон (должника и кредитора), формирующие действительный (формально и фактически) правовой результат.

В свою очередь *исполнение гражданско-правовой обязанности*, отождествляемое в качестве универсально применимой юридической категории, включенной в механизм осуществления гражданских прав, описывается нами в качестве индивидуально интересующей стороны обязательства юридической процедуры, направленной на прекращение вспомогательной сделки, обеспечивающей действительное получение блага.

<sup>1</sup> См.: Колодуб Г.В. Исполнение гражданско-правовой обязанности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.

<sup>2</sup> Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2009. С. 32.

<sup>3</sup> См.: Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав: тенденции развития законодательства // Известия вузов. Правоведение. 2007. № 5. С. 211.

<sup>4</sup> «Зачастую процедуры в обязательственном праве нормативно устанавливаются лишь в самых общих чертах... гражданским правом конкретным субъектам гражданских правоотношений предоставляется возможность на соответствующей нормативной основе наполнить юридическую процедуру собственным содержанием с учетом особенностей конкретной ситуации» (Давыдова Г.Н. Юридические процедуры в гражданском праве. Общая характеристика: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 153).

<sup>5</sup> С позиции действия механизма осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей выделяются концентрированные подходы к правореализации и правоприменению. Подробнее об этом см.: Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2009. С. 191–192.

<sup>6</sup> См.: Шанский Н.М., Боброва Т.П. Этимологический словарь русского языка. М., 1994. С. 113.

<sup>7</sup> Ю.П. Егоров справедливо отмечает: «...Воля проявляется в действии, а значит, ее суть состоит в регулирующей функции» (Егоров Ю.П. Волевой процесс в сделке // Российский юридический журнал. 2004. № 4. С. 87).

<sup>8</sup> Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. С. 147.

<sup>9</sup> См.: Толстой В.С. Исполнение обязательств. М., 1973. С. 25.

<sup>10</sup> См.: Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 153.

<sup>11</sup> См.: Барон Ю. Система римского гражданского права. Кн. 4: Обязательственное право. СПб., 1910. С. 49.

<sup>12</sup> Толстой В.С. Проблемы исполнения обязательств по советскому гражданскому праву: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1976. С. 75.

<sup>13</sup> Вавилин Е.В. Механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.



<sup>14</sup> Красавчиков О.А. Указ. соч. С. 50.

<sup>15</sup> Нерсесов Н.И. Русское гражданское право: обязательственное право: лекции. М., 1892–1893. С. 3.

<sup>16</sup> Боднар Т. Исполнение договорных обязательств (сравнительный анализ законодательства Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины) // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Вып. 21 / под ред. А.Г. Диденко. Алматы, 2004. С. 152.

**Д.Ю. Пратьков**

## **ФИНАНСОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ СРОЧНЫХ СДЕЛОК, НЕ ОБРАЩАЮЩИЙСЯ НА ОРГАНИЗОВАННОМ РЫНКЕ**

В статье исследуется специфический объект осуществления инвестиций на основании договора инвестиционного товарищества. Проводится общий анализ действующего законодательства, регулирующего сложные договорные конструкции, обращающиеся на финансовом рынке, посредством которых возможно извлечение прибыли в рамках совместной инвестиционной деятельности на основании договора инвестиционного товарищества.

**Ключевые слова:** финансовый инструмент срочных сделок, договор инвестиционного товарищества, производный финансовый инструмент, организованный рынок, опционный договор, фьючерсный договор, форвардный договор, своп договор.

**D.Yu. Pratkov**

## **THE FINANCIAL INSTRUMENT FUTURES CONTRACTS ARE NOT TRADED ON AN ORGANIZED MARKET**

The article is devoted to the research of the specific object of the implementation of the investment based on the investment partnership contract. The author analyzes the current legislation regulating the complex contractual constructions traded on the financial market. Through these contractual constructions may be a profit in the joint investment activity based on the investment partnership contract.

**Keywords:** financial instrument futures contracts, investment partnership contract, derivative instrument, organized market, option contract, futures contract, forward contract, swap agreement.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе»<sup>1</sup> (далее — Закон об инвестиционном товариществе) одним из объектов инвестирования, осуществляемого товарищами в рамках совместной инвестиционной деятельности на основании договора инвестиционного товарищества, являются финансовые инструменты срочных сделок, не обращающиеся на организованном рынке.

В научной литературе для обозначения финансового инструмента срочных сделок часто используются следующие названия рассматриваемого правового явления, что, однако, не меняет его юридической сущности: производный финансовый инструмент<sup>2</sup>, дериватив<sup>3</sup> (дериват<sup>4</sup>), срочная сделка<sup>5</sup>, срочный инструмент (срочный контракт)<sup>6</sup>, финансовый инструмент (стандартный контракт)<sup>7</sup> и другие (например, биржевая сделка<sup>8</sup>).

В соответствии с подп. 3 ст. 2 Закона об инвестиционном товариществе финансовый инструмент срочных сделок, не обращающийся на организованном рынке, — это договор, являющийся производным финансовым инструментом

© Пратьков Дмитрий Юрьевич, 2013

Аспирант кафедры гражданского и семейного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: pratkov.d.y.1@mail.ru

в соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (в ред. от 28 июля 2012 г.)<sup>9</sup> (далее — Закон о рынке ценных бумаг).

Закон о рынке ценных бумаг в ч. 28 ст. 2 сначала указывает, что производный финансовый инструмент, наряду с ценной бумагой, является финансовым инструментом.

В свою очередь ч. 29 ст. 2 Закона о рынке ценных бумаг устанавливает, что производный финансовый инструмент — это договор, за исключением договора репо, предусматривающий одну или несколько из следующих обязанностей: 1) обязанность сторон или стороны договора периодически или единовременно уплачивать денежные суммы, в т. ч. в случае предъявления требований другой стороной, в зависимости от изменения цен на товары, ценные бумаги, курса соответствующей валюты, величины процентных ставок, уровня инфляции, значений, рассчитываемых на основании цен производных финансовых инструментов, значений показателей, составляющих официальную статистическую информацию, значений физических, биологических и (или) химических показателей состояния окружающей среды, от наступления обстоятельства, свидетельствующего о неисполнении или ненадлежащем исполнении одним или несколькими юридическими лицами, государствами или муниципальными образованиями своих обязанностей (за исключением договора поручительства и договора страхования), либо иного обстоятельства, которое предусмотрено федеральным законом или нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг и относительно которого не известно, наступит оно или не наступит, а также от изменения значений, рассчитываемых на основании одного или совокупности нескольких указанных в настоящем пункте показателей. При этом такой договор может также предусматривать обязанность сторон или стороны договора передать другой стороне ценные бумаги, товар или валюту либо обязанность заключить договор, являющийся производным финансовым инструментом; 2) обязанность сторон или стороны на условиях, определенных при заключении договора, в случае предъявления требования другой стороной купить или продать ценные бумаги, валюту или товар либо заключить договор, являющийся производным финансовым инструментом; 3) обязанность одной стороны передать ценные бумаги, валюту или товар в собственность другой стороне не ранее третьего дня после дня заключения договора, обязанность другой стороны принять и оплатить указанное имущество и указание на то, что такой договор является производным финансовым инструментом.

Срочные сделки характеризуются тем, что моменты их заключения и исполнения не совпадают, исполнение обязательства по таким сделкам отстает от заключения во времени<sup>10</sup>.

Таким образом, смысл инвестирования в финансовые инструменты срочных сделок на основании договора инвестиционного товарищества заключается в том, что управляющий товарищ (товарищ, осуществляющий от имени остальных товарищей ведение общих дел товарищей), заключая договор, являющийся производным финансовым инструментом, рассчитывает получить прибыль в результате исполнения такого договора. Прибыль управляющего товарища — это денежные суммы, которые он может получить от другой стороны договора, выступает производным финансовым инструментом, в случае такого изменения цен в течение определенного временного периода на товары, ценные бумаги, курса соответствующей валюты, величины процентных ставок и значений

других показателей, которое выгодно для данного управляющего товарища и спрогнозировано им заранее.

В настоящее время в связи с ускоряющимся развитием отношений на финансовом рынке, включая валютный рынок, рынок ценных бумаг, имеется множество правовых форм, способов и средств осуществления инвестиций, в т. ч. в рамках совместной инвестиционной деятельности на основании договора инвестиционного товарищества. Большое количество сделок, договоров, операций, постоянно совершаемых на финансовом рынке, способствовало установлению единых стандартов, правил, используемых в процессе их заключения, исполнения и прекращения. Это было нужно для более унифицированного регулирования отношений на финансовом рынке, защиты прав сторон заключаемых сделок и участников рынка, а также в целях управления рисками (возможностью их снижения), свойственных финансовому рынку. Со временем указанные сделки и договоры стали заключаться на стандартных условиях и начали называться стандартными контрактами. При этом условия договора настолько стандартизированы, что легко описываются стандартной формулой. На рынке финансовых услуг такого рода «стандартные формы» получают наименование «финансовые инструменты»<sup>11</sup>.

По мнению Н.Г. Семилютиной, понятие «финансовый инструмент срочных сделок» не является вполне точным<sup>12</sup>. Дело в том, считает ученый, что срочная сделка, заключаемая на стандартных условиях, заранее определенных сторонами, либо в рамках двусторонних договоров, биржевых правил, либо правил, разрабатываемых иными организациями, объединяющими профессиональных участников рынка финансовых услуг, сама по себе может являться финансовым инструментом. В силу стандартизированного характера ее условий, определяющих комплекс прав и обязанностей сторон, ее заключивших, такая сделка, трансформируясь в финансовый (инвестиционный) инструмент, приобретает свойство оборотоспособности. Иными словами, финансовый инструмент, представляя собой по существу комплекс прав и обязанностей по такого рода сделке, может передаваться от одного участника рынка к другому, уподобляясь товару в сделке купли-продажи. Комплекс такого рода переходящих прав и обязанностей в некоторых случаях, например в биржевых правилах, называют «стандартными контрактами», а в других — финансовыми инструментами<sup>13</sup>.

Как упоминалось ранее, объектом осуществления инвестиций по договору инвестиционного товарищества выступают финансовые инструменты срочных сделок, не обращающиеся на организованном рынке.

В п. 3 ст. 301 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) предусмотрено, что финансовые инструменты срочных сделок подразделяются на финансовые инструменты срочных сделок, обращающиеся на организованном рынке, и финансовые инструменты срочных сделок, не обращающиеся на организованном рынке. При этом финансовые инструменты срочных сделок признаются обращающимися на организованном рынке при одновременном соблюдении следующих условий: 1) порядок их заключения, обращения и исполнения устанавливается организатором торговли, имеющим на это право в соответствии с законодательством РФ или законодательством иностранных государств; 2) информация о ценах финансовых инструментов срочных сделок публикуется в средствах массовой информации (в т. ч. электронных) либо может быть предоставлена организатором торговли или иным уполномоченным лицом любому заинтересованному лицу в

течение трех лет после даты совершения операции с финансовым инструментом срочной сделки.

В соответствии с подп. 7 п. 1 ст. 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах»<sup>14</sup> (далее — Закон об организованных торгах) под организованными торгами понимаются торги, проводимые на регулярной основе по установленным правилам, предусматривающим порядок допуска лиц к участию в торгах для заключения ими договоров купли-продажи товаров, ценных бумаг, иностранной валюты, договоров репо и договоров, являющихся производными финансовыми инструментами. Согласно Закону об организованных торгах последние торги могут проводиться в форме биржевых торгов (организованные торги проводятся биржей, являющейся организатором торговли, имеющим лицензию биржи) и организованных торгов, проводимых торговой системой, являющейся организатором торговли, имеющим лицензию торговой системы.

Можно утверждать, что организованный рынок существует посредством проведения организованных торгов.

Что касается финансовых инструментов срочных сделок, не обращающихся на организованном рынке, то в соответствии с п. 3.1 ст. 301 НК РФ сделка, которая заключается не на организованном рынке и условия которой предусматривают поставку базисного актива (в т. ч. ценных бумаг, иностранной валюты, товара), может быть квалифицирована в качестве финансового инструмента срочных сделок при условии, что поставка базисного актива в соответствии с условиями такой сделки должна быть осуществлена не ранее третьего дня после дня ее заключения. Сделка, которая заключается не на организованном рынке и условия которой не предусматривают поставки базисного актива, может быть квалифицирована только как финансовый инструмент срочных сделок.

По мнению А.Е. Молотникова<sup>15</sup>, по степени урегулированности отношений можно выделить организованный рынок ценных бумаг, в рамках которого существуют биржевой рынок, и рынок, функционирующий на площадках организаторов торговли на рынке ценных бумаг — профессиональных участников рынка; неорганизованный рынок ценных бумаг, участниками которого могут быть даже физические лица — непредприниматели (на неорганизованном (уличном) рынке осуществляется основная масса всех первичных размещений ценных бумаг).

По мнению Ю.А. Метелевой<sup>16</sup>, внебиржевые рынки бывают двух типов: организованный и неорганизованный (уличный). Внебиржевые организованные рынки мало чем отличаются от биржевых по характеру организации торговли. Эти рынки основаны на современных средствах коммуникации и компьютерных технологиях. Они представляют собой подобие территориально распределенной электронной биржи и имеют свои правила организации (торговли), допуска ценных бумаг на рынок (листинг), отбора участников. Сделки с акциями, осуществляемые на организованном внебиржевом рынке, заключаются и исполняются практически так же, как и на бирже. Сделки с акциями на внебиржевом «уличном» рынке осуществляются на основании личных договоренностей, как правило, по телефону. Поскольку здесь каждая сделка обособлена от других, то порядок ее заключения и исполнения производится обычным путем, как и при сделках купли-продажи других товаров. На уличных рынках сделки могут заключаться не только через посредника, что является отличительной особенностью сделок с ценными бумагами, но и напрямую между продавцом и покупателем<sup>17</sup>.

Следует заметить, что рассуждения авторов касаются рынка ценных бумаг, в то время как договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами, могут заключаться также на валютном и товарном рынках.

В соответствии с п. 3.2. ст. 301 НК РФ финансовые инструменты срочных сделок подразделяются на поставочные срочные сделки и расчетные срочные сделки. При этом поставочными срочными сделками признаются финансовые инструменты срочных сделок, условия которых предусматривают поставку базисного актива или заключение иного финансового инструмента срочных сделок, условия которого предусматривают поставку базисного актива. Расчетными срочными сделками признаются финансовые инструменты срочных сделок, условия которых не предусматривают поставки базисного актива или заключения иного финансового инструмента срочных сделок, условия которого предусматривают поставку базисного актива.

Базисный актив — предмет производного финансового инструмента, в свою очередь, производный финансовый инструмент — разновидность финансового инструмента, стоимость которого зависит (исчисляется, производна) от базисного актива<sup>18</sup>.

В соответствии с абз. 5 п. 1 ст. 301 НК РФ под базисным активом финансовых инструментов срочных сделок понимается предмет срочной сделки (в т. ч. иностранная валюта, ценные бумаги и иное имущество и имущественные права, процентные ставки, кредитные ресурсы, индексы цен или процентных ставок, другие финансовые инструменты срочных сделок). В дополнение к приведенным видам базисного актива финансовых инструментов срочных сделок п. 2 Положения о видах производных финансовых инструментов, утвержденного Приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 4 марта 2010 г. № 10-13/пз-н<sup>19</sup> (далее — Положение о видах производных финансовых инструментов) предусматриваются также: товары, уровень инфляции, официальная статистическая информация, физические, биологические и (или) химические показатели состояния окружающей среды, обстоятельства, свидетельствующие о неисполнении или ненадлежащем исполнении одним или несколькими юридическими лицами, государствами или муниципальными образованиями своих обязанностей, обстоятельства, которые предусмотрены федеральными законами или нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг и относительно которых неизвестно, наступят они или не наступят, другой базисный (базовый) актив.

Договор, являющийся производным финансовым инструментом, может иметь более одного базисного актива.

Можно предположить, что управляющий товарищ по договору инвестиционного товарищества, заключая на неорганизованном рынке договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами, стремится не только извлечь в течение достаточно короткого периода времени «быструю» прибыль за счет удачного для него изменения значений фондового индекса, уровня инфляции либо цен на товары или ценные бумаги в результате исполнения расчетного финансового инструмента срочных сделок (предполагающего не поставку базисного актива, а только осуществление денежных расчетов между сторонами), но и осуществить долгосрочное инвестирование, которое возможно посредством заключения поставочного финансового инструмента срочных сделок (предполагающего поставку базисного актива), результатом исполнения которого ста-

нет приобретение управляющим товарищем ценных бумаг (акций, облигаций хозяйственных обществ).

Положение о видах производных финансовых инструментов определяет следующие виды договоров (контрактов), являющихся производными финансовыми инструментами: 1) опционный договор (контракт), который может быть поставочным и расчетным договором; 2) фьючерсный договор (контракт), который может быть поставочным и расчетным договором; 3) биржевой форвардный договор (контракт), являющийся поставочным договором; 4) внебиржевой форвардный договор (контракт), который может быть поставочным и расчетным договором; 5) своп договор (контракт), который может быть поставочным и расчетным договором.

Из перечисленных договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, фьючерсный договор и биржевой форвардный договор подлежат заключению на биржевых торгах, т. е. выступают финансовыми инструментами срочных сделок, обращающимися на организованном рынке.

Внебиржевой форвардный договор заключается не на биржевых торгах, т. е. является финансовым инструментом срочных сделок, не обращающимся на организованном рынке.

Опционный договор и своп договор могут заключаться как на биржевых торгах, так и не на биржевых, т. е. могут выступать в качестве финансовых инструментов срочных сделок, обращающихся на организованном рынке, и в качестве финансовых инструментов срочных сделок, не обращающихся на организованном рынке.

Таким образом, опционный договор, внебиржевой форвардный договор и своп договор, являясь финансовыми инструментами срочных сделок, не обращающимися на организованном рынке, могут быть объектами инвестирования, осуществляемого товарищами в рамках совместной инвестиционной деятельности на основании договора инвестиционного товарищества.

В заключение укажем, что совместная инвестиционная деятельность товарищей в рамках рассматриваемого договора, имея своим предметом приобретение и (или) отчуждение не обращающихся на организованном рынке финансовых инструментов срочных сделок (наряду с акциями (долями), облигациями хозяйственных обществ и товариществ, а также долями в дочном капитале хозяйственных партнерств), способствует ускорению движения капитала на финансовом рынке и более оптимальному распределению материальных ресурсов среди хозяйствующих субъектов, испытывающих потребность в инвестициях.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7013.

<sup>2</sup> См.: Губин Е.П., Лаутс Е.Б. Производные финансовые инструменты и срочный рынок: понятие и правовое регулирование (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») // Бизнес и право в России и за рубежом (приложение к журналу «Предпринимательское право»). 2012. № 2. С. 87–96; Ротко С.В., Тимошенко Д.А. Эволюционное развитие рынка производных финансовых инструментов: проблемы законодательного регулирования // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 14–20; Бикеева В.П. Развитие производных финансовых инструментов в России и за рубежом: исторический аспект // Законодательство и экономика. 2006. № 9. С. 70–76; Буркова А. Виды производных финансовых инструментов и их защита в России // Законодательство и экономика. 2010. № 6. С. 21–24; Ясус М. Правовое регулирование сделок с использованием производных финансовых инструментов на неорганизованном рынке ценных бумаг в России // Право и экономика. 2011. № 8. С. 36–43; Игнатов Я.Н. Правовая природа операций свопа как производного финансового инструмента // Предпринимательское право. 2012. № 3. С. 40–43; Губин Е.П., Шерстобитов А.Е. Расчетный форвардный контракт: теория и практика // Законодательство. 1998. № 10. С. 10, 12, 15, 16.

<sup>3</sup> См.: Иванова Е.В. Деривативы. Форвард, фьючерс, опцион, своп. Экономико-правовая квалификация. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 3, 27, 103, 156 и др.

<sup>4</sup> См.: *Мырынюк А.* Производные инструменты на фондовом рынке России // *Рынок ценных бумаг.* 1998. № 12. С. 30–32.

<sup>5</sup> См.: *Витрянский В.* Срочные сделки в сфере биржевой торговли и на финансовых рынках // *Хозяйство и право.* 2007. № 10. С. 34, 40–48; *Он же.* Срочные сделки в сфере биржевой торговли и на финансовых рынках // *Хозяйство и право.* 2007. № 11. С. 30–36; *Гаджиев Г., Иванов В.* Квазиалеаторные договоры (проблемы доктрины, судебной защиты и правового регулирования) // *Хозяйство и право.* 2003. № 5. С. 100–101.

<sup>6</sup> См.: *Коновалов В.* Кто делает срочный рынок в России? // *Рынок ценных бумаг.* 2002. № 9. С. 17–20; *Казарин М.* Рынок производных инструментов // *Рынок ценных бумаг.* 2002. № 9. С. 23–26.

<sup>7</sup> См.: *Семилютина Н.Г.* Инвестиции и рынок финансовых услуг: проблемы законодательного регулирования // *Журнал российского права.* 2003. № 2. С. 38–42.

<sup>8</sup> См.: *Ем В., Козлова Н., Сургучева О.* Фьючерсные сделки на фондовой бирже: экономическая сущность и правовая природа // *Хозяйство и право.* 1999. № 6. С. 27, 29–30.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17, ст. 1918; 2012. № 31, ст. 4334.

<sup>10</sup> См.: *Иванова Е.В.* Деривативы. Форвард, фьючерс, опцион, своп. Экономико-правовая квалификация. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 109.

<sup>11</sup> См.: *Семилютина Н.Г.* Указ. соч. С. 38.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 41.

<sup>13</sup> См.: Там же. С. 41–42.

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6726.

<sup>15</sup> См.: *Молотников А.Е.* Рынок ценных бумаг и его место в современной экономике (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») // *Бизнес и право в России и за рубежом* (приложение к журналу «Предпринимательское право»). 2012. № 2. С. 80.

<sup>16</sup> См.: *Метелева Ю.А.* Продажа акций на биржевом и внебиржевом рынках // *Право и экономика.* 1997. № 21–22. С. 28.

<sup>17</sup> См.: Там же. С. 28–29.

<sup>18</sup> См.: *Губин Е.П., Лаутс Е.В.* Указ. соч. С. 87.

<sup>19</sup> См.: Российская газета. 2010. 23 апр.

**Е.Н. Савочкин**

## К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ РЕШЕНИЙ СОБРАНИЙ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В настоящей статье приведена классификация решений общих собраний по предмету правового регулирования, правовым и иным основаниям, последствиям.

**Ключевые слова:** решение общего собрания, правоотношения, способ защиты, акционерное общество, правовое регулирование.

**E.N. Savochkin**

## TOWARDS CLASSIFICATION OF LEGAL ENTITY MEETING SOLUTIONS

The present article describes the classification of legal entity meeting solutions, regarding legal regulations, basis, consequences and others.

**Keywords:** resolutions of general meeting, legal relations, safety methods, joint-stock company and legal regulation.

При определении места и роли решения собрания корпорации в системе способов защиты гражданских прав и их правового регулирования особое значение придается классификации решений собраний по видам. Как метод научного познания классификация позволяет определить сущность рассматриваемых

явлений и многоаспектность их выражений. Классификация решений собрания имеет теоретический и практический характер, суть которого заключается в правовом уяснении прав и обязанностей сторон, определении круга правовых норм, подлежащих применению в процессе возникновения, реализации и прекращения правоотношений. При этом она предполагает и выделение критериев градации правовой категории. Видовая характеристика решения собрания позволяет определить и порядок его регулирования отдельными институтами права.

Решения собрания можно классифицировать по следующим основаниям.

1. По правовым последствиям: первичные (правоустанавливающие) и вторичные (правопродолжаемые).

К первичным относятся решения об утверждении правового порядка, образовании организационно-правовой формы юридического лица. Например, решение общего собрания акционерного общества об избрании и утверждении совета директоров порождает и определенные правовые последствия для определенного круга субъектов, в частности членов совета директоров.

К вторичным относятся решения, связанные с изменениями уже существующего правового порядка и его дополнением. Например, принятие решения общего собрания акционеров о внесении в устав общества изменения порядка управления им изменяет изначально сложившийся порядок управления и порождает новое правовое положение акционеров.

Необходимо учитывать и законность принимаемого решения с вытекающими правовыми последствиями, поскольку в некоторых случаях решение собрания не имеет юридической силы как принятое вопреки вето, наложенному на это решение управомоченными на то законом акционерами.

2. По предмету правового регулирования: трудовые, жилищные, предпринимательские, торговые.

Так, к трудовым можно отнести, например, решение общего собрания об утверждении правил внутреннего распорядка в акционерном обществе.

К жилищным относятся решения, принимаемые общим собранием членов товарищества собственников жилья либо управляющей компанией. Решения таких собраний различны. Например, при применении общих норм жилищного законодательства одно уполномоченное лицо может совершать сделку от имени других собственников многоквартирного жилого дома только в силу полномочия, основанного на указании закона, акте публичного органа, доверенности или полномочия, вытекающего из обстановки (п. 1 ст. 182 ГК РФ). При наличии такого решения совершение сделки осуществляется каждым домовладельцем или же иным лицом по доверенности от каждого домовладельца<sup>1</sup>.

К предпринимательским, торговым относятся, например, решения общего собрания участников общества с ограниченной ответственностью об одобрении крупной сделки, которое «никак нельзя отнести к частноправовым средствам регулирования отношений в сфере предпринимательской деятельности, поскольку предполагает совершение управомоченного действия»<sup>2</sup>.

К управленческим решениям относятся также решения общего собрания, принимаемые, например, относительно установления порядка голосования участниками общества с ограниченной ответственностью.



3. По методу правового регулирования: имеющие властные предписания (об изменении формы правления); имеющие рекомендательный характер (рекомендовать проведение внутреннего аудита); имеющие обязывающий и управомачивающий характер (решение общего собрания об избрании совета директоров с определением круга должностных обязанностей).

К решениям, имеющим властные предписания, относятся, например, решения жильцов дома об изменении способа управления товариществом собственников жилых помещений, который может быть выбран и изменен в любое время на основании принятого общим собранием решения.

Так, из содержания нормы ст. 162 Жилищного кодекса РФ (далее — ЖК РФ) следует, что законодатель предоставил собственникам право в любое время изменить способ управления домом. Если собственники многоквартирного дома сочтут избранный ими ранее способ управления недостаточно эффективным, то они вправе своим решением изменить его. Как отмечает В.В. Авдеев, изменение и (или) расторжение договора управления многоквартирным домом согласно п. 8 ст. 162 ЖК РФ осуществляется в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. В соответствии со ст. 450 ГК РФ изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено ГК РФ, другими законами или договором<sup>3</sup>.

К решениям, имеющим рекомендательный характер, можно отнести решения общего собрания ТСЖ, принимаемые в соответствии с ЖК РФ о проведении субботников и иных мероприятий по благоустройству придомовой территории с участием самих жильцов на добровольной основе, т.е. не обязательной для каждого и всех жильцов.

К решениям, имеющим обязывающий и управомачивающий характер, можно отнести даже те случаи, когда решение о ликвидации юридического лица и назначении ликвидационной комиссии принимается его высшим органом — общим собранием. Фактически это решение выражает волю учредителей (участников) юридического лица.

В свою очередь процедура финансового оздоровления вводится арбитражным судом на основании решения собрания кредиторов<sup>4</sup>.

В приведенных примерах использование соглашения как одного из основных частноправовых средств регулирования зависит от использования публично-правовых средств и без них применяться не может.

Решение собрания кредиторов (по аналогии с решением общего собрания участников хозяйственных обществ) нельзя отнести к частноправовым средствам регулирования отношений в сфере несостоятельности.

4. По правовым основаниям: срочные, внеочередные, специальные, чрезвычайные.

К срочным можно отнести такие решения собрания, как ежемесячные, ежеквартальные, полугодовые и годовые, проведение которых необходимо в строго оговоренные сроки и закреплено в нормативно-правовом акте общества, товарищества либо иной организации.

Как отмечает Л.Н. Симанович, проводимые помимо ежегодного общего собрания общие собрания собственников помещений в многоквартирном доме являются внеочередными.

Ежегодное и внеочередное общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме может быть создано по инициативе любого из собственников помещений в многоквартирном доме<sup>5</sup>.

К специальным можно отнести собрание совета директоров ОАО для решения вопроса о заключении крупной сделки с иным субъектом, при совершении которой возможно улучшение финансового состояния или иных сфер деятельности данного ОАО.

К чрезвычайным следует отнести решение общего собрания ТСЖ о выборе специальной организации (компании) для дополнительного привлечения в устранении неполадок в системе водоснабжения в зимнее время.

5. По форме проведения: заочными и очными.

Очная форма собрания представляет собой совместное присутствие собственников в месте, указанном в сообщении о проведении собрания, для обсуждения и принятия решений по вопросам его повестки.

Отсутствие условий для проведения очного собрания вынуждает, например, товарищества собственников жилья принимать решения путем проведения заочных собраний. Однако жители из-за занятости, неинформированности, ввиду проживания в другом месте не заполняют листы голосования и в этом случае возможна фальсификация итогов голосования (заполнение пустых листов). Подобные нарушения в управлении многоквартирными домами встречаются достаточно часто. Таким образом, назрела необходимость изменить процедуру принятия решений, которая установлена жилищным законодательством и представляет сложности как для собственников жилых помещений (ст. 45 ЖК РФ), так и для членов товарищества собственников жилья (ст. 146 ЖК РФ). Правовую основу для проведения общего собрания по упрощенной процедуре следует закрепить в виде отдельных правовых норм в указанных статьях ЖК РФ<sup>6</sup>.

Решение общего собрания участников общества может быть принято без проведения собрания (совместного присутствия участников общества для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование) путем проведения заочного голосования (опросным путем). Такое голосование может быть проведено путем обмена документами посредством почтовой, телеграфной, телетайпной, телефонной, электронной или иной связи, обеспечивающей аутентичность передаваемых и принимаемых сообщений и их документальное подтверждение.

Решение общего собрания участников общества по вопросам, указанным в подп. 6 п. 2 ст. 33 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 29 декабря 2012 г.)<sup>7</sup>, не может быть принято путем проведения заочного голосования (опросным путем).

При принятии решения общим собранием участников общества путем проведения заочного голосования (опросным путем) не применяются пп. 2–5 и 7 ст. 37, а также положения пп. 1–3 ст. 36 указанного Закона в части предусмотренных ими сроков.

Порядок проведения заочного голосования определяется внутренним документом общества, который должен предусматривать обязательность сообщения всем участникам общества предлагаемой повестки дня, возможность ознакомления всех участников общества до начала голосования со всеми необходимыми материалами и информацией, вносить предложения о включении в повестку дня дополнительных вопросов, обязательность сообщения всем участникам обще-

ства до начала голосования измененной повестки дня, а также срока окончания процедуры голосования.

Определяя право участия субъектов при принятии решения, важное место занимает факт, указывающий на «порядок» его проведения, поскольку данное право является сложным, составляется из множества правомочий, как то: присутствовать на общем собрании, принимать участие в обсуждении вопросов и голосовать при принятии решений, вносить предложения о внесении в повестку дня общего собрания участников, знакомиться с материалами собрания в порядке, установленном учредительными и внутренними документами, выдвигать кандидатов в органы общества (совет директоров, ревизионную комиссию) и т. д.

Например, право на участие в управлении институционализировано для обществ с ограниченной ответственностью так же плохо, как и для иных юридических лиц. Причем как театр начинается с вешалки, так и эффективное правовое регулирование начинается с правильного определения понятий<sup>8</sup>.

6. По субъектному составу: общего собрания, правления (акционеров), собрания первичного коллектива.

Общие собрания представляют собой совокупность норм, предусмотренных и закрепленных жилищным, трудовым, корпоративным правом и др. Общие собрания могут приниматься простым или квалифицированным большинством голосов от общего числа голосов, участвующих в таком собрании, т. н. кворум.

Например, в жилищном праве согласно ст. 46 ЖК РФ «решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме по вопросам, поставленным на голосование, принимаются большинством голосов от общего числа голосов принимающих участие в данном собрании собственников помещений в многоквартирном доме».

В корпоративном праве решения общего собрания участников общества принимаются открытым голосованием, если иной порядок принятия решений не предусмотрен уставом общества, что установлено п. 10 ст. 37 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью».

Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 29 декабря 2012 г.) закреплено, что образование исполнительных органов общества и досрочное прекращение их полномочий осуществляются по решению общего собрания акционеров, если уставом общества решение этих вопросов не отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества<sup>9</sup>.

Например, при принятии решения общим собранием акционеров полномочия как единоличного исполнительного органа общества могут быть переданы по договору коммерческой организации (управляющей организации) или индивидуальному предпринимателю (управляющему). Решение о передаче полномочий единоличного исполнительного органа общества управляющей организации или управляющему принимается общим собранием акционеров только по предложению совета директоров (наблюдательного совета) общества, что предусмотрено ч. 1 ст. 69 Федерального закона «Об акционерных обществах».

Коллективный трудовой спор начинается с выдвижения работниками или их представителями требований. Представителем работников в большинстве случаев выступает профсоюз (территориальная или первичная профсоюзная организация), в остальных случаях представители избираются работниками.

Их полномочия должны быть удостоверены протоколом и решением общего собрания работников<sup>10</sup>.

Разумеется, решения собраний можно классифицировать и по другим критериям, однако представляется, что изложенная в данной статье классификация решений собраний заслуживает внимания вследствие своей универсальности и конструктивности.

<sup>1</sup> См.: *Стрембелев С.В.* Управление общим имуществом многоквартирного дома: правовые аспекты. М., 2010. С. 67.

<sup>2</sup> *Вилкин С.С.* О нормативной теории решения органа юридического лица // Вестник гражданского права. 2008. № 2. С. 31.

<sup>3</sup> См.: *Авдеев В.В.* Жилищно-коммунальное хозяйство, риелторская деятельность: управляющие организации — налогообложение // Налоги (газета). 2010. 13 нояб. С. 43.

<sup>4</sup> См.: *Карелина С.А.* Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М., 2008. С. 17.

<sup>5</sup> См.: *Симанович Л.Н.* Совершенствование законодательства в сфере принятия собственниками жилья решений по управлению общим имуществом // Бюллетень нотариальной практики. 2009. № 2. С. 17.

<sup>6</sup> См.: *Баранова Д.Н.* Правовые гарантии осуществления гражданских прав и обязанностей субъектами жилищных правоотношений в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг // Адвокат. 2010. № 5. С. 35.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 785; 2012. № 53, ч. 1, ст. 7607.

<sup>8</sup> См.: *Габов А.В.* Общества с ограниченной и дополнительной ответственностью в российском законодательстве. М., 2010. С. 23.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1; 2012. № 53, ч. 1, ст. 7607.

<sup>10</sup> См.: *Сафарова Е.* Трудовые споры: индивидуальные и коллективные // Трудовое право. 2010. № 11. С. 5–6.

# ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

**О.В. Исаенкова**

## КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СООТВЕТСТВИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕДИАЦИИ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ МЕЖДУНАРОДНОМУ ОПЫТУ ЕЕ РАЗВИТИЯ\*

В статье определяются положительные и отрицательные моменты внедрения процедуры медиации в правовую действительность Российской Федерации. Раскрываются критерии оценки возможности применения опыта других государств в области медиации.

**Ключевые слова:** медиация, зарубежный опыт, гражданский процесс, примирение сторон, урегулирование споров.

**O.V. Isaenkova**

## THE CRITERIA FOR DETERMINING THE CORRESPONDENCE OF RUSSIAN LEGISLATION ON MEDIATION IN CIVIL MATTERS, INTERNATIONAL EXPERIENCE OF ITS DEVELOPMENT

The author defines the positive and negative aspects of the introduction of mediation in the legal validity of the Russian Federation. Disclosed criteria to assess the possibility of applying the experience of other States in the field of mediation.

**Keywords:** mediation, foreign experience of the civil process, the reconciliation of the parties, settlement of disputes.

Несмотря на почти трехлетний срок, прошедший с момента принятия Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредников (процедуре медиации)»<sup>1</sup>, изменения, внесенные в АПК РФ и ГПК РФ, процедура медиации продолжает находиться на начальном этапе своего развития, а само медиативное направление реформирования гражданского судопроизводства вызывает жаркие споры среди ученых-правоведов. Солидные правовые журналы, такие как «Вестник гражданского процесса», «Законы России: опыт, анализ, практика» посвящают проблемам медиации в гражданском процессе целые номера и практически ни одна конференция по цивилистическому процессу не обходится без докладов

© Исаенкова Оксана Владимировна, 2013

Доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского процесса, директор Юридического института правового администрирования (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: oisaenkova@mail.ru

\* Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации, соглашение 14.В37.21.1015.

и дискуссий по данному вопросу. В ближайшее время должны концептуально определить систему российской медиации на десятилетия и либо обеспечить ее стабильное позитивное развитие, либо затормозить реформирование гражданского судопроизводства в этом направлении, предопределив низкую эффективность механизма урегулирования споров с помощью медиатора. В качестве примера сравнительно быстрого развития медиации можно привести Австралию, где за 15 лет была создана работающая система разрешения споров при помощи посредничества, в которую активно включились и отдельные штаты, и судебные, и правительственные органы<sup>2</sup>.

Под процедурой медиации понимается способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения, фиксируемого в медиативном соглашении.

Медиацию относят к альтернативному способу разрешения споров, методу, однако более труднодоступному, дорогому и менее надежному<sup>3</sup>. Представляется все же, что указанные недостатки медиации возможно исправить именно применяя ее на территории Российской Федерации с использованием известных критериев адаптации вводимых в российскую правовую действительность правовых элементов.

Таким образом, ставя перед собой цель оптимизировать медиативное направление реформирования гражданского судопроизводства, необходимо определиться с тем, каким элементом права является сама медиация и нормы, ее регулирующие, а также какие критерии ее внедрения и правильного использования в российской правовой действительности следует использовать.

Вообще всегда прежде, чем проводить любое реформирование, необходимо определить критерии возможности использования опыта других государств в той сфере, в которой собираемся что-то изменить либо, тем более, внедрить новое правовое явление. Но, возможно, особенностями российского менталитета объясняется ситуация, когда реформирование (не только в сфере гражданского процесса, права вообще, но и более глобально — всей либо значительной части надстройки общества) производится без четко поставленной цели и средств ее достижения, без обозначенных задач и методов их решения. Потому известные российские реформы, как правило, имеют четко определенную дату начала, а их окончание в большинстве своем размыто либо вообще неизвестно. Избежать подобного может помочь постановка целей и задач законодателями различных государств перед правоприменителями в области медиации и сравнение этих целей, задач и способов их достижения и решения с целями, задачами медиации в России.

С точки зрения отдельных авторов, например, Е.Г. Стрельцовой, альтернативные методы разрешения споров, к которым относится и медиация, «не входят в систему защиты права, а находятся в положении отдельных от правосудия процедур и никак с правосудием не связаны»<sup>4</sup>. По ее мнению, альтернативные методы разрешения споров могут быть «чересчур легковесными для полноценной защиты нарушенного (оспариваемого) права или охраняемого законом интереса»<sup>5</sup>. Действительно, отсутствие централизованной системы медиации служит серьезным препятствием как в ее прогрессивном развитии, так и в территориальном распространении. Сами судьи отмечают слабое использование в судах, в частности арбитражных, медиативных процедур, называя в качестве причин этические соображения, не позволяющие сказать участнику дела, что

его позиция слабая. «Это не в нашей традиции, это, скорее, западное»<sup>6</sup>, — характеризует отношение судейского корпуса к медиации С.Ю. Чуча. В противовес этой позиции, С.К. Загайнова советует обратиться к зарубежному опыту, подтвержденному практикой Центра медиации Уральской государственной юридической академии, подтверждающему, что «на факт принятия решения выбрать медиацию для урегулирования правового спора решающее воздействие имеет то обстоятельство, что об этом сторонам рассказал судья»<sup>7</sup>.

Д.А. Медведев характеризует значение медиации как альтернативной процедуры урегулирования споров, указывая, что деятельность данного института направлена на формирование у россиян новой культуры разрешения споров<sup>8</sup>. Т.В. Сахнова подчеркивает, что неюрисдикционные процедуры урегулирования спора не обязательно альтернативны юрисдикционным, в т. ч. судебным. Несмотря на то, что действующее в России законодательство о медиации восприняло американскую модель, с точки зрения указанного ученого, медиация возможна как самостоятельная внесудебная (но не альтернативная) процедура, как досудебная и как элемент особой судебной процедуры, что подтверждает романский опыт медиации<sup>9</sup>.

Сложно согласиться и с теми представителями процессуальной науки<sup>10</sup>, которые считают медиацию межотраслевым институтом, приводя в качестве доводов нахождение норм о медиации в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ, ГПК РФ, АПК РФ, ст. 20 ГК РФ, ст. 30.1 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе». Согласно приведенным аргументам пришлось бы признать межотраслевым институтом, например, и производство по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Вместе с тем говорить о появлении медиативного права после принятия в России отдельного закона о медиации пока еще рано, если вообще когда-либо это будет возможно. Само по себе принятие закона, регулирующего конкретную область общественных отношений, не свидетельствует о появлении новой отрасли права, это лишь один из признаков, причем далеко не основной, отдельного отраслевого образования.

Исходной посылкой развития медиации в России, по нашему мнению, должно стать то, что не нужно, как при помощи кальки, переносить позитивные достижения зарубежного (в данном случае — американского) права на концепцию развития российской медиации, а, прежде всего, выявить критерии — экономические, социальные, политические, законотворческие, законоприменительные, исторические и другие, которые позволят раскрыть возможности адаптации зарубежного положительного опыта на правовом поле России. Те же критерии должны помочь выявлению причин недостаточной эффективности медиации в России и определению путей их устранения на основе зарубежного опыта при сохранении отечественных положительных наработок в области правоотношений в сфере урегулирования споров.

В качестве факторов, влияющих на основные элементы гражданской процессуальной системы, Д.Я. Малешин называет исторические, географические, политические, экономические условия<sup>11</sup>. Принимая все указанные условия как критерии проверки на эффективность норм о медиации, позволим себе добавить к их числу социальные, законотворческие.

*Экономические критерии* достаточно подвижны и обусловлены, прежде всего, состоянием экономики государства в целом, расслоением общества в плане ма-

териального благополучия, наличием значительного числа граждан, имеющим уровень достатка выше реального прожиточного минимума, возможностью государства обеспечить собственным гражданам минимальный уровень жизни и существующими минимальными стандартами правовой защищенности. Экономический анализ права, по замечанию С.А. Курочкина, позволяет, помимо прочего, научно спрогнозировать последствия внесения изменений в действующее законодательство, принимая экономику как науку о рациональном выборе в мире, где потребности людей выше возможностей их удовлетворения<sup>12</sup>. В настоящее время именно экономический критерий не позволяет говорить о централизованно-государственном способе развития медиации.

Подчеркивая важность скорейшего наступления времени действительной гарантированности государством быстрой и эффективной правовой защиты, следует признать, что прогноз на обозримое будущее в этом плане неутешителен. Как справедливо заметил В.В. Ярков, «скорее всего, сохранится ограниченность ресурсов, которые общество может направить на развитие системы гражданской юрисдикции, что не может не отразиться на прогнозах»<sup>13</sup>. Этот тезис, высказанный 13 лет назад, остается актуальным и сегодня, когда государство идет по пути упрощения процедур защиты прав, зачастую в ущерб таким аксиомам, как обоснованность судебного решения<sup>14</sup>.

Однако и в высокоразвитом государстве, примером которого является США, и чья модель была взята за основу при введении медиации в России, сами американские правоведы называют право, судебный контроль и адвокатов — дорогим удовольствием<sup>15</sup>. Между тем «дороговизна» нивелируется другой составляющей данного критерия — основная часть американских граждан имеет достаточный для оплаты услуг адвоката уровень достатка.

*Географические критерии* в настоящее время в связи с развитием дорожного сообщения и особенно электронных средств связи практически теряют основную часть своей значимости, но совершенно не учитывать значительные территории нашего государства при выяснении перспектив централизованно-государственного способа развития медиации вряд ли приведет к положительным результатам.

Из *социальных критериев* первое место занимает правовая культура, существующая в государстве, собирающемся воспользоваться заимствованным из зарубежного права институтом. В российской правовой культуре важную роль играет своеобразный менталитет россиян, определяющий принятие (в т. ч. в форме сочувствия, осознанного подчинения) либо отторжение обществом предлагаемых реформатором преобразований.

Реформы гражданского процесса и других элементов правовой системы, проводимые в России (как, впрочем, и иные российские реформы), почти всегда начинаются с идей об обязательности коренных преобразований отношения или процесса, но в итоге изменяются, причем не всегда в положительную сторону, отдельные элементы. Ранее автором настоящей статьи было обосновано, что такое положение вещей связано с той присущей российскому менталитету особенностью, в силу которой у российских граждан сформировалось весьма своеобразное отношение к реформированию любых областей социальной жизни: с одной стороны, желание власти в начале реформаторского процесса перестроить все быстро и коренным образом, и, с другой стороны, неприятие населением, боязнь перемен вообще<sup>16</sup>.



*Политические критерии* в правовом государстве не должны оказывать серьезное влияние на возможность или запрет использования зарубежного правового института в российском праве. Отрицательным моментом политики является невысокая степень ее предсказуемости, а также ангажированность и предвзятость политических образований (субъектов влияния).

Между тем многие юридические заимствования основываются на приоритетных направлениях государственной политики, поощряющих развитие конкретных правовых институтов, и это влияние отражается на перспективности или, наоборот, бесперспективности попыток их внедрения в российское право. В юридической науке даже появился термин — «гражданская процессуальная правовая политика», существование которой уже обосновывается на уровне монографических исследований и диссертаций<sup>17</sup>.

Весьма наивно верить в то, что политические веяния и даже амбиции отдельных политиков не оказывают влияния на развитие законодательства и практики его применения в России, роль юридической науки в этом направлении всегда будет ограничена за счет рекомендательного характера любых научных изысканий в области правоповедения и предложений по совершенствованию действующего законодательства. Однако урезать роль научного подхода к совершенствованию российского права, особенно в направлении развития медиации, не следует. Именно современная политическая ситуация в нашей стране уже не позволяет отвергать результаты правовых изысканий и целые правовые теории, только назвав их «буржуазными», как это было во времена советского права и правовой науки.

Принимая во внимание непосредственную связь медиации с правосудием, можно заключить, что отсутствие четкой политической стратегии реформирования российской системы правосудия приводит к предположению о возможной нестабильности законодательства о медиации, по крайней мере, до тех пор, пока не будет окончательной определенности с самой системой российского правосудия по гражданским делам и принципами ее деятельности.

*Законотворческим критериям* использования зарубежного опыта в области медиации следует придать особое значение в связи с нахождением российского законодательства о медиации в периоде зарождения. Только в 2010 г. был принят первый закон, содержащий нормы о медиации, следовательно, сравнивать законотворческую деятельность в этом направлении внутри страны практически не с чем. Практически не проработаны действенные гарантии соблюдения законов медиаторами. К таким можно было бы отнести высокие требования к лицам, претендующим на должность медиатора (юридическое и психологическое образование, возрастной и, возможно, имущественный ценз с предварительным страховым взносом для обеспечения возможности возмещения вреда, причиненного действиями медиатора, установленный порядок его экзаменовки и т. п.). Частный характер деятельности медиатора не предполагает полного отказа от публичного контроля за его деятельностью, осуществляемого судом.

Реальность ответственности медиатора должна предполагать страховое обеспечение процесса медиации и имущественный ценз для лиц, желающих заняться такой деятельностью. В случае причинения вреда действием медиатора при недостаточности страхового фонда имущественный ценз позволит субъектам, чьи права были нарушены, получить реальное возмещение. В имущественный ценз для медиатора предлагается включить минимальное денежное выражение имеющегося в собственности медиатора имущества, а также ограничение в рас-

поряжении объектами, внесенными в заявку на лицензирование как подтверждение превышения установленного ценза, без разрешения органа лицензирования.

Не соответствует законотворческим критериям обозначение в ст. 1 Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредников (процедуре медиации)» в качестве отдельной цели медиации гармонизации социальных отношений, что больше напоминает фразу из научной статьи или монографии, нежели правовую норму, составленную по правилам законодательной техники.

*Исторические критерии* дают возможность понять пути интеграции заимствований в современное право, механизм будущего взаимодействия взятых из прошлого элементов с действующими в российском праве институтами. Использование исторического критерия для оценке предполагаемой эффективности внедряемого правового явления должно зависеть от того, существовало ли подобный феномен в российском праве ранее или это правовая новелла для России. В первом случае (когда заимствование оказывается т. н. «хорошо забытым старым») следует определить, что конкретно было взято из прошлого, не является ли вводимое вновь правило правовым атавизмом, эффективность этого правила во время его предыдущего действия в России, причины временного отказа российского законодателя от его нормативного закрепления.

Итак, нами рассмотрены исторические, географические, политические, экономические, социальные, законотворческие условия применения медиации как критерия проверки эффективности действующих норм о медиации. Можно сделать вывод, что принятием Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ по отношению к процедуре медиации решено лишь часть проблем данного способа урегулирования споров. Нерешенными остаются многие вопросы, касающиеся основных начал медиации, и задач правоведа в этом направлении — внимательное изучение как самого законодательства о медиации, так и практики его применения.

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2010. 30 июля.

<sup>2</sup> См.: Кузбагарова В.А. Примирение сторон в исполнительном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 46–47.

<sup>3</sup> См.: Стрельцова Е.Г. Организация медиации как элемента государственной политики в сфере защиты прав и интересов (на основе российского исторического и современного зарубежного опыта) // Вестник гражданского процесса. 2012. № 6. С. 49.

<sup>4</sup> Там же. С. 49.

<sup>5</sup> Там же. С. 55.

<sup>6</sup> Чуча С.Ю. Если бы не медиатор, неизвестно, чем бы закончился спор // Закон. 2011. № 2. С. 39.

<sup>7</sup> Загайнова С.К. Формирование в России практики медиации по гражданским делам на примере правового эксперимента «Разработка и апробация механизмов интеграции медиации в гражданское судопроизводство» // Вестник гражданского процесса. 2012. № 6. С. 29.

<sup>8</sup> Российская юстиция. 2010. Октябрь. С. 1.

<sup>9</sup> См.: Сахнова Т.В. Цивилистический процесс: миссия в меняющемся мире // Вестник гражданского процесса. 2013. № 1. С. 27.

<sup>10</sup> См., например: Носырева Е.И. Применение норм о медиации в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2012. № 6. С. 11.

<sup>11</sup> См.: Малешин Д.Я. Гражданская процессуальная система России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 12.

<sup>12</sup> См.: Курочкин С.А. Экономический анализ права как перспективный метод исследования гражданского процесса // Вестник гражданского процесса. 2013. № 1. С. 37–38.

<sup>13</sup> Ярков В.В. Будущее системы гражданской юрисдикции: попытка прогноза // Система гражданской юрисдикции в канун XXI века: современное состояние и перспективы развития: межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2000. С. 37.

<sup>14</sup> Имеется в виду установленная Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 20-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» возможность для мировых судей вынесения решения без мотивировочной части // Российская газета. 2013. 6 марта.

<sup>15</sup> См.: Фридман Л. Введение в американское право / пер. с англ. Г. Седуна; под ред. М. Калантаровой. М., 1993. С. 102–103, 206.

<sup>16</sup> Подробнее об этом см.: *Исаенкова О.В.* Проблемы исполнительного права в гражданской юрисдикции. Саратов, 2002. С. 44.

<sup>17</sup> См., например: *Малько Е.А.* Гражданская процессуальная правовая политика в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.

**А.В. Чекмарева**

## К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ ПРИ ПОДГОТОВКЕ ДЕЛА К СУДЕБНОМУ РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ

В статье исследуется содержание процессуальных действий суда, сторон и других лиц, участвующих в деле, при подготовке гражданского дела к судебному разбирательству. Проводится классификация таких действий по различным основаниям.

**Ключевые слова:** подготовка дела к судебному разбирательству, процессуальные действия, суд, стороны, лица, участвующие в деле.

**A.V. Chekmareva**

## TO A QUESTION ABOUT THE CONTENT OF THE PROCEEDINGS IN PREPARING THE CASE FOR TRIAL

The article deals with the content of the proceedings of the court, the parties and other persons participating in the case, when preparing a civil case for trial. The author of such a classification for the various reasons.

**Keywords:** preparing the case for trial, the proceedings, the court, the parties, persons involved in the case.

Специфика гражданских процессуальных правоотношений состоит в том, что их главным и основным участником выступает суд, в результате чего гражданское процессуальное отношение приобретает властно-правовой характер. Этим во многом объясняется и вертикальная структура правовой связи его субъектов, складывающаяся между судом и другими участниками процесса. Вместе с тем в обществе имеет место недоверие к судопроизводству. Согласно исследованию, проведенному «Левада-Центром», на вопрос «можно ли сейчас в России рядовому человеку надеяться на справедливый суд?», лишь 5 % респондентов ответили «определенно — да». 42 % опрошенных считают, что «скорее — нет»<sup>1</sup>. В этой связи качественная подготовка дел позволит укрепить доверие к судопроизводству.

Актуальность совершенствования процессуальных подготовительных действий в суде первой инстанции обусловлена также новыми масштабами деятельности судей. Ежегодно судьям приходится рассматривать свыше 14,5 млн гражданских дел. В среднем на одного судью общей юрисдикции приходится 76 дел. Наибольшее количество дел находится в производстве у мировых судей. Судебная нагрузка составляет около 50 дел в месяц, а по некоторым судам превышает 100 дел в месяц при научно-обоснованной норме 15–20 дел<sup>2</sup>.

Разъясняя значимость подготовки гражданских дел к судебному разбирательству, Пленум Верховного Суда РФ определил этот этап как одно из основ-

© Чекмарева Анастасия Валериевна, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: chekmareva@newmail.ru

ных условий правильного и своевременного разрешения дел. «Непроведение либо формальное проведение подготовки дел к судебному разбирательству, как правило, приводит к отложению судебного разбирательства, волоките, а в ряде случаев и к принятию необоснованных решений»<sup>3</sup>. Тем не менее, Г.А. Жилин называет подготовку дела к судебному разбирательству более низким уровнем гражданского процесса по отношению ко всему производству в суде первой инстанции, поскольку на этом этапе происходит «обеспечение правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела»<sup>4</sup>. На наш взгляд, невозможно признавать наличие высоких или низких уровней процесса, т. к. все его стадии взаимосвязаны не по типу «низшая — высшая», а как самостоятельные, обеспечивающие решение конкретных задач правосудия<sup>5</sup>.

Вместе с тем результат процессуальных действий, совершенных при подготовке дела к судебному разбирательству, способен оказывать влияние на другие стадии процесса. Так, если подготовка дела не проводится или проводится неполно либо неправомерно, это приводит к несвоевременному рассмотрению дела по существу, вынесению незаконных решений, которые потом могут быть отменены или изменены в апелляционном, кассационном или надзорном порядке. Так, Апелляционным определением Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 20 июня 2012 г. по делу № 33-1954/2012 решение суда по иску о признании законными завещания и свидетельства о праве на наследство, встречному иску о признании недействительными завещания и свидетельства о праве на наследство отменено, дело направлено на новое рассмотрение в тот же суд. Основанием для вынесения такого определения послужили следующие обстоятельства: не проведена подготовка дела к судебному разбирательству, условия принятия встречного иска не рассматривались, в мотивировочной части решения не указаны законы, которыми руководствовался суд<sup>6</sup>.

С другой стороны, происходит проникновение отдельных элементов судебного разбирательства в этап подготовки дел. Это касается и совершения распорядительных действий (ч. 1 ст. 152 ГПК РФ), и исследования фактов пропуска сроков исковой давности. Следует согласиться с И.В. Решетниковой в том, что подготовка дел к судебному разбирательству обеспечивает достижение целей отправления правосудия<sup>7</sup>.

В этой связи принципиальную значимость представляет выяснение и научное обоснование содержания процессуальных подготовительных действий в суде первой инстанции.

В понятие содержания процессуальных подготовительных действий в суде первой инстанции входят действия суда, которые совершаются после возбуждения производства по делу, действия сторон, других лиц, участвующих в деле, их представителей. Отказ от «следственного начала» в деятельности суда позволил концептуально изменить порядок подготовки гражданских дел к судебному разбирательству, обозначив акцент на действие принципов диспозитивности и состязательности. Глава 14 ГПК РФ регламентирует действия сторон при подготовке дела к судебному разбирательству. Действия истца сводятся к передаче копии доказательств, содержащих фактические основания иска, а также заявлению перед судьей ходатайства об истребовании доказательств, которые он не может получить самостоятельно без помощи суда. Процедура действий ответчика или его представителя предполагает уточнение исковых требований, выяснение их фактических оснований. Кроме того, ответчику или его представителю необходимо представить истцу и его представителю, а также суду возражения в письменной

форме по сути требований. Важной задачей является передача другой стороне и судье доказательств, подтверждающих возражения против иска. Наконец, в случае невозможности получить доказательство самостоятельно, сторона или ее представитель обращается к судье с заявлением об истребовании необходимых доказательств. Следовательно, главная новация современного законодательства состоит в вовлечении сторон и их представителей в решение задач подготовки дела к судопроизводству в качестве активных участников.

Действия сторон и их представителей, перечисленные в ст. 149 ГПК РФ, в основном связаны с «правом на информацию». Получение ответчиком копии доказательств, подтверждающих фактические основания иска, необходимо для обоснования собственной позиции по делу, оценки полноты или недостаточности имеющихся в его распоряжении доказательств. Кроме того, на этом этапе возможно понимание одной из сторон нецелесообразности дальнейшего судебного разбирательства, в результате чего стороны могут прийти к мировому соглашению. Так или иначе, ст. 149 ГПК РФ подразумевает обмен состязательными документами и раскрытие доказательств. Например, при подготовке дела об установлении отцовства истец передает ответчику копии доказательств, подтверждающих происхождение ребенка от ответчика. Это могут быть письма, телеграммы, квитанции почтовых переводов, запись на указание ответчика отцом в карте наблюдения за беременной и роженицей и др.<sup>8</sup> По делам о возмещении вреда здоровью, причиненного в связи с исполнением трудовых обязанностей, истцом могут быть представлены документы, подтверждающие факт нахождения на иждивении, акт о несчастном случае на производстве, заключение медико-социальной экспертизы о степени утраты профессиональной трудоспособности пострадавшего, справка о среднемесячном заработке и другие документы.

Содержание подготовки дела к судебному разбирательству предполагает решающую роль судьи. Согласно ст. 150 ГПК РФ полномочия судьи существенно расширены. Возрастает его разъяснительная функция, усиливается роль в примирении сторон, привлечении к участию специалистов, переводчиков, истребованию доказательств по ходатайству сторон, соблюдению сроков подготовки дела к разбирательству.

Как справедливо отмечали М.А. Викут и И.М. Зайцев, «подготовка дела — всегда синтез, единство трех видов деятельности: интеллектуальной (судья оценивает представленные материалы, проводит их юридическую квалификацию, обдумывает перспективы развития дела и т. п.); процессуальной (совершение подготовительных действий, предусмотренных ГПК РФ) и делопроизводственной (канцелярия делает запросы, направляет повестки и т. п.)»<sup>9</sup>.

Процессуальные подготовительные действия обширны и разнообразны по своему характеру, в связи с чем возникает необходимость проведения их классификации.

Саратовская школа цивилистического процесса до принятия ГПК РФ в 2002 г. подразделяла подготовительные действия на 3 группы: 1) обязательные по всем без исключения рассматриваемым делам; 2) обязательные только по отдельным делам или факультативные (их необходимость определялась судьей в каждом конкретном случае); 3) действия по завершению судопроизводства без разрешения дела<sup>10</sup>. Однако указанная классификация не отражает такие новеллы гражданского судопроизводства, как действия, направленные на примирение сторон, действия, связанные с проведением предварительного судебного заседания, целью которого

согласно ст. 152 ГПК РФ является процессуальное закрепление распорядительных действий сторон, совершенных при подготовке дела к судебному разбирательству, выяснение обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела, определение достаточности доказательств по делу, исследование фактов пропуска сроков обращения в суд и сроков исковой давности.

В соответствии с современными требованиями к подготовке дела и целями данного этапа более обоснованной представляется иная классификация подготовительных действий. В зависимости от субъекта, осуществляющего подготовительные действия, можно выделить:

процессуальные действия суда;

процессуальные действия сторон или их представителей. Действия сторон могут подразделяться на действия, имеющие распорядительный характер (отказ от иска, изменение основания или предмета иска, заключение мирового соглашения, соглашения о передаче дела на рассмотрение третейского суда), и действия, носящие организационный характер (передача копии доказательств, заявление ходатайств, представление возражений);

процессуальные действия иных лиц, участвующих в деле. Так, если в дело вступает третье лицо, заявляющее самостоятельные требования относительно предмета спора, то обязанность представления доказательств, обосновывающих заявленные требования, лежит и на нем, поскольку оно обладает всеми правами и обязанностями истца. Участие в деле прокурора предполагает совершение им таких процессуальных действий, как ознакомление с материалами дела для подготовки заключения по делу. То же требование относится и к субъектам, защищающим права, свободы и законные интересы других лиц в порядке ст. 46 ГПК РФ. Кроме того, подготовительные действия таких субъектов регулируются нормами Особенной части ГПК РФ. Статья 272 ГПК РФ устанавливает обязанность органов опеки и попечительства при подготовке дела об усыновлении (удочерении) к судебному разбирательству представить доказательства обоснованности усыновления интересам усыновляемого ребенка (заключение, акт обследования условий жизни усыновителя, медицинское заключение о состоянии здоровья, физическом, умственном развитии усыновляемого ребенка и другие документы).

В зависимости от особенностей дела, подлежащего подготовке, процессуальные действия могут быть классифицированы на обязательные и условные. Обязательные процессуальные подготовительные действия имеют место по всем делам. Так, к обязательным подготовительным действиям суда относятся следующие: вынесение определения о подготовке дела к судебному разбирательству; направление ответчику копии заявления и приложенных к нему документов, обосновывающих требование истца; разъяснение сторонам процессуальных прав и обязанностей; извещение о времени и месте проведения судебного разбирательства. К обязательным процессуальным действиям сторон относится представление доказательств. Условные процессуальные подготовительные действия будут иметь место только при наступлении определенных условий, например, вступлении в процесс третьего лица, соучастника, замены ненадлежащей стороны, необходимости в экспертном исследовании, соединении или разъединении исковых требований, судебных поручениях, принятии мер по обеспечению иска, истребованию или обеспечению доказательств.

Особую значимость в современных условиях имеет такой вид деятельности, как судейское руководство, обусловленное состязательностью сторон. Отмечая

значимость судебного руководства, Э.М. Мурадян подчеркивает, что «дирижируя судебным оркестром», судья направляет развитие процесса, поощряет позитивную активность, конструктивный диалог сторон, содействует рациональному поиску решения, приемлемого для обеих сторон<sup>11</sup>. В этой связи действия суда при подготовке дела к судебному разбирательству в соответствии с целями этого этапа, а также особенностями конкретного дела могут быть дифференцированы на следующие группы:

1) действия, направленные на продолжение процесса. В этом случае логична цель подготовительных процедур — обеспечение правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела. Осуществлением этих действий решаются задачи подготовки дела.

Реализуя задачи по уточнению фактических обстоятельств, определению закона, которым следует руководствоваться при разрешении дела и установлению правоотношений сторон, судья вызывает стороны на беседу, где опрашивает истца или его представителя по существу заявленных требований, ответчика или его представителя, выясняя, какие имеются возражения против иска. Судья также вправе решить вопрос о соединении или разъединении заявленных требований.

Выяснение состава лиц, участвующих в деле, и других участников процесса влечет необходимость совершения следующих действий: разрешение вопроса о вступлении в дело соистцов, соответчиков и третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора; замена ненадлежащего ответчика; привлечение специалиста, переводчика.

Задача представления необходимых доказательств сторонами и другими лицами, участвующими в деле, реализуется путем совершения таких действий, как назначение экспертизы и эксперта для ее проведения; истребование по ходатайству сторон и других лиц, участвующих в деле, доказательств, которые они не могут получить самостоятельно; проведение осмотра на месте письменных и вещественных доказательств в случаях, не терпящих отлагательства; направление судебных поручений; принятие мер по обеспечению доказательств; обеспечение иска; разрешение вопроса о проведении предварительного судебного заседания.

Задача информационного обеспечения участников процесса реализуется путем направления ответчику копии заявления и приложенных документов, обосновывающих требования истца; извещения лиц, участвующих в деле, о времени и месте проведения собеседования; извещения лиц, участвующих в деле, о времени и месте проведения предварительного судебного заседания (в случае принятия решения о его проведении); вызова в судебное заседание участников процесса: лиц, участвующих в деле, лиц, содействующих осуществлению правосудия; разъяснения лицам, участвующим в деле, их процессуальных прав и обязанностей;

2) действия, направленные на приостановление или завершение судопроизводства, к которым относятся следующие:

действия, способствующие примирению сторон: меры по заключению сторонами мирового соглашения, разъяснение возможности проведения процедуры медиации, права обратиться за разрешением спора в третейский суд, разъяснение права отказа истца от иска, признания иска ответчиком;

действия, направленные на исследование фактов пропуска сроков исковой давности;

исследование оснований приостановления, прекращения производства по делу, оставления заявления без рассмотрения.

Таким образом, сущностные признаки содержания процессуальных подготовительных действий в суде первой инстанции можно определить следующим образом. Во-первых, совершение процессуальных подготовительных действий обязательно по каждому делу. Во-вторых, содержание таких действий обусловлено законом и спецификой конкретного дела. В-третьих, руководящую роль в надлежащем совершении подготовительных действий играет судья. В-четвертых, подготовительные действия имеют состязательный характер. В-пятых, законом предусмотрена возможность мирного урегулирования спора, в т. ч. с участием медиатора. В-шестых, процессуальные подготовительные действия имеют коммуникативную составляющую в случае проведения предварительного судебного заседания или беседы со сторонами.

<sup>1</sup> См.: *Общественное мнение*. 2011: ежегодник. М., 2012. С. 129.

<sup>2</sup> См.: VIII съезд судей: этика, нагрузка, оклады, профпраздник // Российское агентство правовой и судебной информации. URL: [http://rapsinews.ru/judicialanalyst/2012/12/17/265810\\_5333.html](http://rapsinews.ru/judicialanalyst/2012/12/17/265810_5333.html) (дата обращения: 17.12.2012).

<sup>3</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 июня 2008 г. № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» (в ред. от 9 февраля 2012 г.) // Российская газета. 2008. 2 июля; документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> *Жилин Г.А.* Правосудие по гражданским делам. М., 2010. С. 101.

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: *Чекмарева А.В.* Унификация гражданского процессуального законодательства и ее пределы в условиях глобализации // Современное право. 2011. № 10. С. 112–115.

<sup>6</sup> URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=274974> (дата обращения 14.02.2013).

<sup>7</sup> См.: *Решетникова И.В.* Концепция подготовки дела к судебному разбирательству // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика: сборник научных статей. Краснодар; СПб., 2004. С. 297.

<sup>8</sup> См.: *Ефимова Ю.В.* Процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий гражданских дел: учебно-методический комплекс. Саратов, 2009. С. 105.

<sup>9</sup> *Викунт М.А., Зайцев И.М.* Гражданский процесс России (автор главы — И.М. Зайцев). М., 1999. С. 224.

<sup>10</sup> См.: Там же. С. 225.

<sup>11</sup> См.: *Мурадян Э.М.* Ходатайства, заявления и жалобы (обращения в суд). СПб., 2008. С. 140.

**Е.И. Боровская**

## ПОНЯТИЕ, ЦЕЛЬ И СТРУКТУРА МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ КОЛЛЕКТИВНЫХ ИНТЕРЕСОВ В АРБИТРАЖНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье анализируются понятие, цели, структура механизма защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве. Выделяются стадии работы указанного механизма и свойственные им элементы. Выводятся признаки механизма защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве, предлагается авторское определение указанного механизма.

**Ключевые слова:** коллективный интерес, механизм защиты, элементы, стадии, цель.

**E.I. Borovskaya**

## THE CONCEPT, PURPOSE AND STRUCTURE OF THE MECHANISM OF PROTECTION OF THE COLLECTIVE INTERESTS IN THE ARBITRATION PROCEEDINGS

This article analyzes the concept, objectives, structure, mechanism of protection of the collective interests of the arbitration proceedings. The author distinguishes the stage of this mechanism and the elements characteristic of these stages. The article displayed signs of a

© Боровская Елена Ивановна, 2013

Преподаватель кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия).



mechanism to protect the collective interests of the arbitration proceedings and invited the author's definition of the mechanism.

**Keywords:** the collective interest, the protection mechanism, the elements, the stage, the goal.

Защита коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве представляет собой некий механизм. Особенности указанной правовой категории обусловлены содержанием такого вида законного интереса, как коллективный интерес, главными отличительными признаками которого являются общность для двух и более субъектов; целесообразность осуществления его защиты в едином процессе как с точки зрения экономии времени, так и финансовых средств, возможность сбора и представления доказательств и т. д., а иногда «коллективная» защита необходима в силу требований закона (обязательное соучастие).

Вместе с тем, чтобы раскрыть понятие и юридическую природу механизма защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве, следует обратить внимание на такое явление, как правовой механизм вообще. В литературе правовой механизм определяют как необходимый и достаточный для достижения конкретной юридической цели системный комплекс юридических средств, последовательно организованных и действующих поэтапно по определенной нормативно заданной схеме (процедуре)<sup>1</sup>.

Для того чтобы сформулировать понятие «механизм защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве», на наш взгляд, следует определить стадии его работы, структуру и характерные черты.

Анализ арбитражного процессуального законодательства позволяет утверждать, что механизм защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве включает в себя следующие **стадии**:

1) *создание нормы права, обеспечивающей возможность появления коллективного интереса у субъектов хозяйственного оборота* (ГК РФ, Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»<sup>2</sup> и т. д.);

2) *появление коллективного интереса у двух и более субъектов предпринимательской деятельности*, обусловленное вступлением обозначенных субъектов в правоотношения определенного рода, например в корпоративные. Последние в литературе понимаются неоднозначно. Одни авторы (Е.А. Суханов, Н.Н. Пахомова) выделяют в предлагаемых определениях элемент присвоения материальных благ группой лиц<sup>3</sup>. Другие (И.Н. Ткаченко, Е.Ю. Пашкова) акцентируют внимание на иной стороне корпоративных правоотношений — их организационном характере и субъектном составе<sup>4</sup>;

3) *возникновение факта нарушения или оспаривания коллективного интереса*. Нарушения или оспаривание коллективного интереса может выражаться в различного рода действиях или бездействии. Приведем лишь некоторые примеры: 1) принятие нормативного акта, противоречащего закону и нарушающего права и интересы неопределенного круга лиц; 2) создание, реорганизация и ликвидация юридического лица, если указанные действия нарушают права других лиц; 3) нарушение порядка эмиссии ценных бумаг; 4) принятие органом управления юридического лица решения, противоречащего правам других лиц, и т. д.;

4) *обращение заинтересованного лица в суд в защиту коллективного интереса*. Указанная стадия имеет свои особенности. Так, например, ст. 225.10, 225.13 АПК РФ содержат специфические черты обращения в арбитражный суд за защитой прав и законных интересов группы лиц. Статьи 192, 193 АПК РФ

регулируют особенности обращения в арбитражный суд с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов;

5) *рассмотрение арбитражным судом спора о защите коллективного интереса*. Особенности судебного разбирательства по делам об оспаривании нормативных правовых актов содержатся в ст. 194 АПК РФ, специфика рассмотрения дел по корпоративным спорам — в ст. 225.2, 225.7, 225.8 АПК РФ и т. д.;

6) *вынесение судом юрисдикционного акта (решения, определения) по результатам рассмотрения спора о защите коллективного интереса*. Статья 225.17 АПК РФ регулирует особенности решения по делам о защите прав и интересов группы лиц;

7) *исполнение юрисдикционного акта, вынесенного судом по результатам рассмотрения спора о защите коллективного интереса*. Данная стадия является дополнительной стадией (субстадией) механизма судебной защиты коллективных интересов. Не акт арбитражного суда завершает действие механизма защиты коллективных интересов, а именно субстадия его реального исполнения, выражающаяся в фактическом (реальном) устранении нарушений коллективных интересов, т. к. только в данном случае правовая цель может считаться достигнутой. Реальное достижение целей защиты подтверждает системную взаимосвязь всех элементов механизма защиты, объясняет выбор оптимальных форм, способов и средств защиты. Ничто так не снижает авторитет судебной и иных видов государственной защиты, как неисполнение судебных решений. Следует отметить, что в последнее время отечественный законодатель обращает особое внимание на исполняемость правоприменительных актов<sup>5</sup>.

Механизм защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве, будучи разновидностью механизма правореализации, имеет свою собственную *структуру*, под которой следует понимать систему объективно существующих элементов данного механизма, объединенных устойчивыми связями, обеспечивающими его целостность и тождественность самому себе, т. е. сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях.

Структура юридического механизма судебной защиты коллективных интересов включает два блока средств: 1) процессуально-правовой, посредством которого осуществляется непосредственное функционирование суда по рассмотрению и разрешению юридических споров, восстановлению нарушенных либо оспоренных прав; 2) организационно-правовой, призванной гарантировать надлежащую работу судебных органов по отправлению правосудия.

*Процессуально-правовой блок механизма защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве состоит из следующих элементов*: нормы права, обеспечивающей возможность появления коллективного интереса у субъектов хозяйственного оборота (общепризнанные принципы и нормы международного права (международные стандарты); национальной юридической доктрины (идеологической и теоретической основы механизма); принципов правовой защиты, норм позитивного гражданского права; обычаев делового оборота); коллективного интереса как объекта защиты в арбитражном суде; субъектов, общий интерес которых подлежит защите в арбитражном суде); юридического факта (события или действия, приведшего к нарушению коллективного интереса); арбитражных процессуальных отношений, направленных на защиту коллективного интереса (охранительные отношения); арбитражно-процессуальных средств и способов защиты коллективных интересов (их состав зависит от категории рассматриваемого

дела и от стадии его рассмотрения); юрисдикционных актов арбитражного суда, направленных на защиту коллективных интересов (решений, определений); юрисдикционных актов, направленных на исполнение акта арбитражного суда.

Элементы *организационно-правового блока средств защиты коллективных интересов в арбитражном суде*, на наш взгляд, следует делить на две составляющие: 1) элементы, непосредственно связанные с личностью судей; 2) элементы, относящиеся к функционированию суда как органа государственной власти. К первой составляющей относятся гарантии независимости судей: экономические, политические и юридические<sup>6</sup>. Ко второй составляющей относятся: утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от законодательной и исполнительной властей; закрепление на законодательном уровне демократических принципов организации и деятельности судебных органов, положений, отвечающих рекомендациям юридической науки, и т. д.

В рамках настоящей работы нас в большей степени интересует первый блок элементов, входящих в структуру механизма защиты коллективных интересов, поскольку в отличие от второго блока, он наделен чертами, присущими исключительно защите коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве.

Механизм защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве создан и действует для достижения своей особой цели, под которой, на наш взгляд, следует понимать обеспечение арбитражными судами реальной гарантированной защиты коллективных интересов с помощью системно организованных юридических средств, предусмотренных арбитражным процессуальным законодательством (соучастие, групповой иск, иск в защиту неопределенного круга лиц и т. д.) и способов, используемых в строгой стадийной последовательности.

Изложенное позволяет сформулировать следующие *признаки механизма защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве*:

1. Механизм защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве имеет свою собственную структуру, основными составляющими которой являются следующие блоки: 1) процессуально-правовой, посредством которого осуществляется непосредственное функционирование суда по рассмотрению и разрешению юридических споров, восстановлению нарушенных либо оспоренных прав; 2) организационно-правовой, призванный гарантировать надлежащую работу судебных органов по отправлению правосудия. Каждый из указанных блоков в свою очередь дробится на более мелкие элементы.

2. Важнейшим элементом процессуально-правового блока структуры механизма защиты коллективных интересов является комплекс юридических средств: нормативных и правореализационных.

К нормативным средствам относятся Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации», АПК РФ и принимаемые в соответствии с ними другие федеральные законы, международные договоры Российской Федерации. Особенность нормативных средств защиты прав и интересов в арбитражном судопроизводстве состоит в том, что в их число не включены подзаконные акты и нормативные акты субъектов РФ.

Правореализационные юридические средства механизма защиты коллективных интересов классифицируются по двум основаниям:

1) средства, применяемые в зависимости от категории рассматриваемого дела: а) по делам, возникающим из частноправовых отношений; б) по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений;

2) средства, применяемые в зависимости от стадии рассмотрения дела о защите коллективных интересов: а) возбуждения, б) подготовки дела к судебному разбирательству, в) рассмотрения дела, г) особенности решения, д) пересмотра.

К первой группе относятся такие институты, как соучастие, обращения прокурора с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 52 АПК РФ); обращения государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов в защиту публичных интересов, а также организаций и граждан в защиту прав и законных интересов других лиц (ст. 53 АПК РФ), корпоративные споры (гл. 28.1 АПК РФ), групповые иски (гл. 28.2 АПК РФ).

Ко второй группе средств относятся, например, специфические условия подачи искового заявления в защиту групповых, корпоративных интересов и т. п.

3. Средства, входящие в состав механизма защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве, имеют системно организованный характер.

Так, например, если рассматривать такую конструкцию, как соучастие, то становится ясно, что для того, чтобы обрести статус соучастника, необходима совокупность следующих признаков: 1) соучастники (соистцы, соответчики) должны быть предполагаемыми субъектами тех спорных материальных правоотношений, которые входят в предмет судебного разбирательства; 2) соучастники — лица, участвующие в одном и том же судопроизводстве; 3) право требования или обязанность одного из соучастников не исключает право требования или обязанностей остальных соучастников<sup>7</sup>.

4. Механизм защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве сконструирован для реализации определенной юридической цели, а именно для обеспечения с помощью последовательно организованных юридических средств, предусмотренных арбитражным процессуальным законодательством, реальной гарантированной защиты коллективных интересов.

5. Механизм защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве работает по определенным, следующим друг за другом в определенной последовательности стадиям (от стадии создания нормы права, обеспечивающей возможность появления коллективного интереса у субъектов хозяйственного оборота, до исполнения юрисдикционного акта арбитражного суда).

6. Каждая стадия работы механизма защиты коллективных прав отличается своеобразием.

Так, например, если рассматривать такую конструкцию защиты коллективных интересов, как групповые иски, то анализ арбитражного процессуального законодательства свидетельствует, что каждая стадия их рассмотрения снабжена своими специфическими средствами. В частности, на стадии возбуждения арбитражного судопроизводства, судья обязан проверить соблюдение лицом, подающим иск в защиту интересов группы лиц, требований ст. 225.13 АПК РФ. Особенностью такого искового заявления является обязательность указания на:

1) права и законные интересы группы лиц, в защиту которых предъявлено требо-

вание; 2) круг лиц, участвующих в правоотношении, из которого возникли спор или требование; 3) наименование лиц, присоединившихся к требованию, место их нахождения или, если лицом, присоединившимся к требованию, является гражданин, его место жительства, дата и место его рождения, место его работы или дата и место его государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Кроме того, к данному исковому заявлению должны быть приложены документы, подтверждающие присоединение к требованию лиц, указанных в п. 3 ч. 1 указанной статьи, и их принадлежность к группе лиц.

Одной из важнейших особенностей стадии подготовки дела к судебному разбирательству является установление судом срока, в течение которого лицо, обратившееся в защиту прав и законных интересов группы лиц, должно предложить другим лицам из этой группы присоединиться к требованию о защите прав и законных интересов группы лиц. Арбитражный суд также устанавливает срок, в течение которого лица из этой группы могут присоединиться к требованию о защите их прав и законных интересов, рассматриваемому арбитражным судом, путем направления документа о присоединении к данному требованию лицу, обратившемуся в защиту прав и законных интересов группы лиц (ст. 225.14 АПК РФ).

Стадии рассмотрения дела также свойственны свои специфические средства, в т. ч. увеличенный срок (ст. 225.16. АПК РФ). Решение суда по групповому иску также имеет свои особенности, например, обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением арбитражного суда по ранее рассмотренному делу о защите прав и законных интересов группы лиц, не доказываются вновь при рассмотрении арбитражным судом другого дела по заявлению участника этой же группы к тому же ответчику (ст. 225.17. АПК РФ).

7. Механизм защиты коллективных интересов характеризуется специфическими субъектами: с одной стороны, субъектом, обеспечивающим защиту, выступает арбитражный суд; субъектами, нуждающимися в защите, являются различного рода коллективные образования.

Анализ признаков, цели, стадий работы и структурных элементов механизма защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве позволяет сформулировать следующее понятие данной правовой категории: это необходимый и достаточный системный комплекс юридических средств и способов, предусмотренных арбитражным процессуальным законодательством, применяемых арбитражным судом на различных стадиях судопроизводства в соответствии с нормативно заданной схемой в целях реального обеспечения коллективных интересов, защита которых находится в рамках юрисдикции арбитражного суда.

Подводя итог сказанному, представляется возможным сделать вывод о том, что вопросы функционирования механизма защиты коллективных интересов в арбитражном судопроизводстве на сегодняшний день весьма актуальны, в силу возрастающего количества коллективных споров. Такая ситуация, на наш взгляд, требует структурного обособления в арбитражном процессуальном законодательстве норм, регулирующих работу обозначенного механизма посредством использования в качестве критериев структурирования сущностные признаки исследуемого механизма.

<sup>1</sup> См.: Шундигов К.В. Механизм правового регулирования: учебное пособие / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2001. С. 34.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1.

<sup>3</sup> См.: Гражданское право: учебник: в 4 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. Т. 1: Общая часть. М., 1998. С. 180–181 (автор главы 7 — Е.А. Суханов); *Пахомова Н.Н.* Основы теории корпоративных отношений (правовой аспект). М., 2004.

<sup>4</sup> См.: Арбитражный процесс / под ред. В.В. Яркова, М., 2010.

<sup>5</sup> См.: *Андреев Ю.Н.* Механизм гражданско-правовой защиты. М., 2010.

<sup>6</sup> См.: *Козак Д.* Суд в современном мире: проблемы и перспективы // Российская юстиция. 2001. № 9. С. 3–6.

<sup>7</sup> См.: *Абова Т.Е.* Избранные труды. Гражданский и арбитражный процесс. Гражданское и хозяйственное право. М., 2007.

**И.Е. Соловьева**

## ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ В СУД МАЛЫМИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯМИ

В статье рассматриваются процессуальные вопросы защиты прав малых предпринимателей в арбитражном суде, особенности реализации права на обращение в арбитражный суд указанной категории субъектов. Указывается на наличие пробелов в действующем праве.

**Ключевые слова:** арбитражное процессуальное право, малое предпринимательство в России, Конституция РФ, принципы права.

**I.E. Solovieva**

## FEATURES OF REALIZATION OF THE RIGHT OF ACCESS TO COURT SMALL ENTREPRENEURS

The article is devoted to procedural questions of protection of the rights of small businesses in arbitration court. The author considers features of realization of the right to the appeal to arbitration court of the specified category of subjects, also comes to a conclusion about existence of gaps in the law in force.

**Keywords:** arbitration procedural law, small business in Russia, the Constitution of the Russian Federation, the principles of the law.

Как и любая другая власть, судебная власть в арбитражном процессе имеет сугубо публично-правовой механизм возникновения и реализации. Суд одновременно представляет собой и компетентный орган государства, и своеобразный институт доверия гражданского общества к публично-правовым механизмам разрешения конфликтов. Формулировка понятия «судебная власть» и привязка его к такому всеобъемлющему праву в рамках правового статуса частноправовых и публично-правовых субъектов, как право на обращение в суд за судебной защитой, невозможны в изоляции от такого понятия правового поля, как власть. Этимологически термин «власть» связан управлением в самом широком смысле этого слова. Толковый словарь В. Даля определял власть как «право, силу воли над чем-либо»<sup>1</sup>. Более современная трактовка С. Ожегова предполагает распоряжение субъектом, наделенным самостоятельной волей, «право и возможность распоряжаться кем-либо или чем-либо, подчинять своей воле»<sup>2</sup>. Таким образом, и историческая, и современная трактовка подчеркивают, на наш взгляд, исключительно важную черту власти, которая отличает ее от произвола, — правовой,

© Соловьева Ирина Евгеньевна, 2013  
Соискатель кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: solloveva@yandex.ru

легитимный характер. Любая власть, в отличие от узурпаторства, основана на законе или морали, на сложившихся в обществе правилах поведения. Политический энциклопедический словарь определяет власть следующим образом: «Власть — центральное, организационное и регулятивно-контрольное начало политики; одна из важнейших и наиболее древних проблем политического знания, литературного и изобразительного творчества; проблема культуры общества и конкретной жизни человека»<sup>3</sup>. В этом понятии, на наш взгляд, содержится важная культурологическая подоплека этого явления — определение власти как социокультурной ценности. Судебная власть как базовый публично-правовой институт получила нормативное закрепление не только в Конституции РФ, но и в ряде федеральных конституционных и федеральных законов. К их числу относятся, прежде всего, федеральные конституционные законы: от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>4</sup>, от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>5</sup>, от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»<sup>6</sup>, от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»<sup>7</sup> и от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>8</sup>. В соответствии с Конституцией РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти.

В основе доктрины разделения властей лежит идея осуществления такой организации государственной власти, при которой в обществе будет достигнуто господство права, т. е. государственная власть будет «связана» правом. Это объективная потребность гражданского общества, нуждающегося в защите свободы, прав и безопасности своего существования. Данная система предполагает наличие реальных рычагов у каждой из трех самостоятельных ветвей власти, с помощью которых она (эта власть) может исключить перспективу узурпации власти другой или другими ветвями власти<sup>9</sup>.

Создатели теории разделения властей придавали суду первостепенное и совершенно самостоятельное значение в обеспечении законности, справедливости и свободы при условии, что судебная власть не будет зависеть от других властей. Поэтому самостоятельность и независимость судебной власти нужна не для того, чтобы стать неконтролируемой и неуправляемой, не для самоутверждения судебного корпуса, а для обеспечения реальной возможности пресечь произвол других властей и защитить права и свободы как отдельных граждан, так и их объединений и общества в целом<sup>10</sup>.

Принятием АПК РФ 2002 г. законодатель разрешил целый ряд проблемных вопросов, связанных с защитой прав субъектов малого предпринимательства. В настоящее время арбитражные суды рассматривают дела с участием Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных органов, органов областного самоуправления, иных органов, организаций, являющихся юридическими лицами; граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, а также граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

Таким образом, АПК РФ 2002 г. значительно расширил субъектный состав участников арбитражного процесса.

Гражданин может быть субъектом спора, рассматриваемого в арбитражном суде, при наличии у него статуса индивидуального предпринимателя, т. е. при условии, что он зарегистрирован в этом качестве в установленном законом порядке.

В соответствии со ст. 23 ГК РФ граждане вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Глава крестьянского (фермерского) хозяйства, осуществляющий деятельность без образования юридического лица, признается предпринимателем с момента государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства<sup>11</sup>.

Гражданин, занимающийся предпринимательской деятельностью, но не зарегистрированный в установленном законом порядке в качестве индивидуального предпринимателя, не приобретает правового статуса предпринимателя и споры с участием таких лиц, в т. ч. связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, в соответствии со ст. 25 ГПК РФ подведомственны суду общей юрисдикции.

С момента прекращения действия государственной регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя, в частности в связи с истечением срока действия свидетельства о государственной регистрации, аннулированием государственной регистрации и т. п., дела с участием указанных лиц, в т. ч. и связанные с осуществлявшейся ими ранее предпринимательской деятельностью, подведомственны судам общей юрисдикции, за исключением случаев, когда такие дела были приняты к производству арбитражным судом с соблюдением правил о подведомственности до наступления указанных выше обстоятельств.

Граждане, не прошедшие регистрации, могут быть истцами в делах об обжаловании отказа регистрирующего органа произвести их регистрацию в качестве индивидуального предпринимателя или уклонения последнего от такой регистрации в установленный законом срок.

Таким образом, при решении вопроса о подведомственности спора арбитражному суду принципиально важно установить наличие у гражданина статуса индивидуального предпринимателя на момент подачи искового заявления в суд и экономический характер спора, связанный с ведением предпринимательской деятельности.

В соответствии с п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» с момента прекращения действия государственной регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя, в частности в связи с истечением срока действия свидетельства о государственной регистрации, аннулированием государственной регистрации и т. п., дела с участием указанных граждан, в т. ч. и связанные с осуществлявшейся ими ранее предпринимательской деятельностью, подведомственны судам общей юрисдикции, за исключением случаев, когда такие дела были приняты к производству арбитражным судом с соблюдением правил о подведомственности до наступления указанных выше обстоятельств<sup>12</sup>.

В Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 51 «О рассмотрении дел о банкротстве индивидуальных предпринимателей»<sup>13</sup> указывается, что утрата должником статуса индивидуального предпринимателя после подачи в суд заявления о признании его банкротом и до вынесения



решения по делу о банкротстве не является основанием для прекращения производства по делу.

Однако, как указал Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в п. 6 Постановления № 51, признание должника несостоятельным в этом случае не может повлечь последствия, указанные в п. 1 ст. 216 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве) (об утрате силы государственной регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя, об извещении органа, зарегистрировавшего гражданина в качестве индивидуального предпринимателя, и др.)<sup>14</sup>.

Требования кредиторов к должнику могут возникнуть и до момента его регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. В п. 1 ст. 215 Закона о банкротстве указано, что такое требование должно возникнуть из предпринимательской деятельности должника, что может быть никак не связано с его государственной регистрацией в качестве индивидуального предпринимателя.

Законодатель предусмотрел в ст. 126 АПК РФ перечень документов, прилагаемых к исковому заявлению. Гражданин, имеющий статус индивидуального предпринимателя, в соответствии с п. 4 ч. 1 вышеуказанной статьи обязан приложить к исковому заявлению копии свидетельства о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

На практике судья, несмотря на приложенные к иску или отзыву копии свидетельства о регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, еще должен решать и вопрос о том, действовали ли они на момент подачи заявления. Фактически судье необходимо каждый раз истребовать у стороны выписки из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей по состоянию на день подачи заявления.

В литературе высказано мнение, что в связи с этим позиция части судей о возможности оставления искового заявления без движения со ссылкой на п. 4 ч. 1 ст. 126 АПК РФ только по причине непредставления истцом иной информации о государственной регистрации, в частности выписки из ЕГРЮЛ или ЕГРИП, недостаточно обоснована<sup>15</sup>. Позволим себе не согласиться с данной позицией, т. к. вопрос о наличии у гражданина статуса индивидуального предпринимателя является принципиальным при определении подведомственности.

Оставление искового заявления без движения имеет целью предоставление истцу возможности, не возвращая заявление, исправить различного рода недочеты и упущения формального характера, представить надлежащие документы, не приложенные к исковому заявлению<sup>16</sup>.

Таким образом, истец, желающий, чтобы его исковое заявление было рассмотрено по существу, должен устранить недостатки, указанные в определении об оставлении дела без движения, в указанный в нем срок.

Обратимся к другим нормам, вызывающим разногласия. Согласно ст. 131 АПК РФ ответчик обязан направить или представить в арбитражный суд и лицам, участвующим в деле, отзыв на исковое заявление с указанием возражений относительно предъявленных к нему требований по каждому доводу, содержащемуся в исковом заявлении<sup>17</sup>.

В отзыве на исковое заявление указываются следующие сведения:

1) наименование истца, его место нахождения или, если истцом является гражданин, его место жительства;

2) наименование ответчика, его место нахождения или, если ответчиком является гражданин, его место жительства, дата и место рождения, место работы или дата и место государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя;

3) возражения относительно каждого довода, касающегося существа заявленных требований, со ссылкой на законы и иные нормативные правовые акты, а также на доказательства, обосновывающие возражения;

4) перечень прилагаемых к отзыву документов.

АПК РФ в ч. 5 ст. 131 предоставляет ответчику-гражданину право указать в отзыве по его усмотрению место жительства, дату и место рождения, место работы или дату и место государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Вероятно, законодатель предусмотрел для граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, обязанность указать в отзыве на исковое заявление его место жительства, дату и место рождения, место работы, в то время как индивидуальный предприниматель должен указать дату и место государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. На наш взгляд, вышеуказанная норма в действующей редакции носит диспозитивный характер и прямо не указывает на обязанность ответчика — индивидуального предпринимателя приложить к отзыву, представляемому в арбитражный суд, документы, подтверждающие наличие у него статуса индивидуального предпринимателя<sup>18</sup>.

Представляется правильным внести изменения в ст. 131 АПК РФ, указав в п. 2 ч. 5, что в отзыве ответчика должны содержаться «наименование ответчика, его место нахождения или, если ответчиком является гражданин, его место жительства, дата и место рождения, место работы, а также дата и место государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя». В ч. 7 следует также указать: «...К отзыву на исковое заявление прилагаются документы, которые подтверждают доводы и (или) возражения относительно иска, документы, которые подтверждают направление копий отзыва и прилагаемых к нему документов истцу и другим лицам, участвующим в деле, а также копии свидетельства о государственной регистрации в качестве юридического лица, если ответчиком является гражданин, имеющий статус индивидуального предпринимателя, копии свидетельства о регистрации в качестве индивидуального предпринимателя».

На практике возникает ситуация, когда при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности гражданина, утратившего статус предпринимателя на день подачи заявления в арбитражный суд, за совершение административного правонарушения в период действия государственной регистрации в качестве предпринимателя, встает вопрос о подведомственности данного дела в соответствии с компетенцией арбитражных судов, определенной абз. 3 п. 3 ст. 23.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В соответствии с абз. 3 п. 3 ст. 23.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.14, 7.24, 9.4, 9.5, 9.5.1, 14.1, 14.10–14.14, ч. 1 и 2 ст. 14.16, ч. 1, 3 и 4 ст. 14.17, ст. 14.18, 14.23, 14.27, 14.31–14.33, 15.10, ч. 2 ст. 17.14, ч. 6 ст. 19.5, ч. 1 и 2 ст. 19.19 Кодекса, совершенных юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями.

Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ при вынесении Постановления от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»<sup>19</sup> не рассматривал вопросы подведомственности дел об административных правонарушениях граждан, утративших статус индивидуальных предпринимателей.

Высший Арбитражный Суд РФ затронул только проблемы определения подведомственности в ч. 6: «...При поступлении заявления о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушения, рассмотрение дела о котором не отнесено частью 3 статьи 23.1 КоАП РФ к подведомственности арбитражного суда, суд выносит определение о возвращении заявления применительно к пункту 1 части 1 статьи 129 АПК РФ.

В случае установления неподведомственности дела на стадии его рассмотрения суд, руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 150 АПК РФ, выносит определение о прекращении производства в арбитражном суде и возвращении протокола об административном правонарушении и прилагаемых к нему документов административному органу. Вынесение указанного определения не является основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении и влечет лишь прекращение рассмотрения заявления административного органа в арбитражном суде». Поскольку Высший Арбитражный Суд РФ не высказал свою позицию по поводу рассмотрения арбитражными судами дел о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушений, перечисленных в абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, индивидуальным предпринимателем, который к моменту подачи заявления о привлечении его к административной ответственности уже утратил статус индивидуального предпринимателя, то вполне возможно прийти к выводу о неподведомственности данного дела.

На наш взгляд, те рекомендации, которые дают Высший Арбитражный Суд РФ и Верховный Суд РФ арбитражным судам и судам общей юрисдикции по поводу подведомственности тех или иных категорий дел этим судам, должны даваться высшими судами в форме совместных постановлений, поскольку это вопрос о разграничении отнесения споров к рассмотрению арбитражных судов либо судов общей юрисдикции. Если одна ветвь судебной власти отказывается в рассмотрении какой-то категории дел, считая ее неподведомственной, то это вовсе не означает, что другая ветвь судебной власти должна автоматически принять к рассмотрению эту категорию дел. На практике, на наш взгляд, будут возникать проблемы, связанные с этим, тем более, что по поводу рассмотрения арбитражными судами дел, в которых стороной выступает гражданин, утративший статус индивидуального предпринимателя, Высший Арбитражный Суд РФ высказался в пользу прекращения подобных дел.

Представляется, что Высший Арбитражный Суд РФ вправе дать соответствующие разъяснения в целях выработки единой правоприменительной практики по такому важному вопросу. Арбитражное процессуальное право предоставляет всем субъектам равную возможность обращения за судебной защитой, свободный доступ к правосудию. Само понятие данного юридического феномена было дано в русле теории гражданского процесса. Право на обращение в суд за судебной защитой — это установленная законом возможность всякого заинтересованного лица обратиться в суд для возбуждения производства судебной деятельности в целях защиты нарушенного или оспоренного права или охраняемого законом

интереса. Таким образом, состав участников правоотношения и отсутствие у лица статуса индивидуального предпринимателя не могут рассматриваться в качестве самостоятельного условия, которое бы могло характеризовать реализацию права на обращение в арбитражный суд физическим лицом. Полагаем, что условие, относимое к субъекту, необходимо формулировать как дееспособность для граждан и индивидуальных предпринимателей и арбитражная процессуальная правосубъектность для юридических лиц. Это позволит более эффективно реализовать право субъектов малого предпринимательства на доступ к правосудию.

<sup>1</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. СПб., 1996. Т. 3. С. 104.

<sup>2</sup> Ожегов С. Словарь русского языка. М., 1989. Т. 1. С. 184.

<sup>3</sup> Энциклопедический политический словарь. М., 1990. С. 160.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 18, ст. 1589.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3170.

<sup>8</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1792.

<sup>9</sup> См.: Аверин А.В. Правоприменительная деятельность суда и формирование научно-правового сознания судей: Проблемы теории и практики / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 2003. С. 45–46.

<sup>10</sup> См.: Лебедев В.М. Судебная власть в современной России. Проблемы становления и развития. СПб., 2001. С. 30.

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (в ред. от 28 декабря 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 24, ст. 2249; 2011. № 1, ст. 32.

<sup>12</sup> См.: Сангаджиева Ю.В. Проблемы регулирования участия физических лиц в осуществлении правосудия по экономическим спорам // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 11. С. 13–16.

<sup>13</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 9.

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190.

<sup>15</sup> См., например: Трапезникова Т.А., Алексеев А.Е. Оставление исковых заявлений без движения и их возвращение // Арбитражная практика. 2007. № 3. С. 57–58.

<sup>16</sup> См.: Власов А.А., Приходько И.А. и др. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.А. Жилина. М., 2004. С. 313–314.

<sup>17</sup> См.: Сангаджиева Ю.В. Указ. соч. С. 13–16.

<sup>18</sup> См.: Там же.

<sup>19</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2004. № 8.

**К.Н. Мальченко**

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ПРЕЮДИЦИИ В СОВРЕМЕННОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

В статье рассматривается преюдиция, ее место в гражданском, уголовном и арбитражном процессах, а также преодоление презумпции истинности установленных фактов в решениях арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

**Ключевые слова:** преюдиция, юридический факт, объективная истина, презумпция истинности, доказывание.

**K.N. Malchenko**

## THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES OF PRECLUSION IN THE MODERN CIVIL TRIAL

The article considers the preclusion, its place in civil, criminal and arbitration proceedings, as well as overcoming the presumption of validity of the findings in the decisions of arbitration courts and courts of general jurisdiction.

**Keywords:** prejudice, a legal fact and objective truth, the presumption of validity, proof.

© Мальченко Ксения Николаевна, 2013

Аспирант кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: ksen.malchenko@yandex.ru

Термин «преюдиция» использовался еще римскими юристами, однако выдающийся русский ученый Е.В. Васьковский отмечал, что этот термин в дореволюционный период применялся при обозначении группы исков — преюдициальных исков, которые носят еще название предварительных, установительных<sup>1</sup>, а в современной теории гражданского процессуального права рассматриваются как иски о признании. Следует отметить, что Е.В. Васьковский основаниями для освобождения от доказывания считал только следующие факты: 1) общеизвестные; 2) бесспорные и 3) основанные на законных предположениях, или презумпциях<sup>2</sup>. Факты, ранее установленные судебными органами, в их число не входили. Однако возникновение какого-либо преюдициального вопроса для рассматриваемого дела являлось основанием для приостановления производства по делу. Данное основание для приостановления производства по делу входило в группу оснований, которые обозначались как «обстоятельства, лежащие вне личности тяжущихся»<sup>3</sup>.

Таким образом, преюдициальным считался тот вопрос, от которого зависело разрешение гражданского дела, и который подлежал компетенции другого суда.

Изучение материала о преюдиции в научной литературе во многом предопределено представлениями, выработанными на основе ранее действовавшего законодательства и которые до настоящего времени остались неизменными, в частности, нормы о преюдиции.

Следует отметить, что в советский период судебный процесс носил следственный характер и был направлен на установление объективной истины по делу. Статья 14 Гражданского процессуального кодекса РСФСР<sup>4</sup>, утвержденного Верховным Советом РСФСР 11 июня 1964 г. (в ред. от 31 декабря 2002 г. № 187-ФЗ) гласила: «Суд обязан, не ограничиваясь представленными материалами и объяснениями, принимать все предусмотренные законом меры для всестороннего, полного и объективного выяснения действительных обстоятельств дела, прав и обязанностей сторон». Суд устанавливал обстоятельства, самостоятельно, вне зависимости от мнений и заявлений сторон. Поэтому и обстоятельства, установленные судом в процессе рассмотрения дела и изложенные в мотивировочной части судебного решения, вступившего в законную силу, считались не подлежащими дальнейшему доказыванию, т. е. носили преюдициальный характер.

Взгляды современных российских ученых на принцип установления объективной истины в настоящее время различны: существует точка зрения, что судебная истина — это объективная истина. Сторонники иных взглядов считают, что современный гражданский процесс направлен на установление формальной истины<sup>5</sup>. Так, по мнению И.В. Решетниковой, «в настоящее время необходимо констатировать отказ гражданского процессуального права от принципа установления объективной истины»<sup>6</sup>. «Если ранее на суд была возложена обязанность установления объективной истины, то теперь на суд возложена обязанность создавать необходимые условия для всестороннего и полного исследования обстоятельств дела, оказывать сторонам содействие в осуществлении их прав»<sup>7</sup>. Следует согласиться с А.М. Безруковым и в том, что «в настоящее время в науке гражданского процесса наблюдается все больший отход от принципа объективной истины и движение в сторону признания необходимости установления формальной истины»<sup>8</sup>.

Сторонников вышеуказанной позиции в научной среде становится все больше, но существует и противоположная точка зрения, согласно которой отказ от принципа объективной истины в первую очередь связан с усилением состязательного начала в гражданском судопроизводстве, что затрудняет установление реальных

обстоятельств дела, поскольку каждая из сторон указывает и предоставляет только те доказательства, которые приведут к положительному для нее результату, хотя именно установление фактических обстоятельств — одна из основных задач гражданского судопроизводства.

Согласно суждению А.Т. Боннера, «произошел не отказ от принципа объективной истины, а изменился метод или методы достижения истины в процессе»<sup>9</sup>. Следственное начало в доказательственном процессе сменилось принципом состязательности. Теперь судебное познание характеризуется тем, что суд исследует не все обстоятельства, имеющие значение для дела, а лишь представленные спорящими сторонами<sup>10</sup>. Однако цель судебного процесса остается неизменной.

Авторы, исследовавшие преюдицию, единодушно отмечают, что практическая ценность преюдиции как отсутствия необходимости доказывать установленные ранее обстоятельства заключается, прежде всего, в реализации принципа процессуальной экономии<sup>11</sup>, который означает достижение наибольшего процессуального результата с наименьшими затратами труда за счет рационального использования процессуальных средств и методов защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов<sup>12</sup>.

Эти подходы, безусловно, привлекают внимание к проблеме межотраслевой преюдиции, учитывая сравнительно недавно<sup>13</sup> внесенные изменения в ст. 90 УПК РФ (в ред. от 1 декабря 2012 г. № 433)<sup>14</sup>, допускающие межотраслевую преюдицию.

Статья 90 УПК РФ предусматривает, что обстоятельства, установленные вступившим в законную силу приговором либо иным вступившим в законную силу решением суда, принятым в рамках гражданского, арбитражного или административного судопроизводства, признаются судом, прокурором, следователем, дознавателем без дополнительной проверки. При этом приговор или решение не могут предрешать виновность лиц, не участвовавших ранее в рассматриваемом уголовном деле. Основанием<sup>15</sup>, послужившим введению межотраслевой преюдиции в УПК РФ иногда называют Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 193-О-П<sup>16</sup>, которое привлекло внимание юридической общественности.

Нельзя отрицать того факта, что в данном Определении действительно рассматривался вопрос о значении решения арбитражного суда для уголовного дела. В частности, был сделан вывод о том, что фактические обстоятельства, рассмотренные и установленные в судебных актах арбитражного суда, осуществляющего гражданское судопроизводство, в соответствии с компетенцией, определенной Конституцией РФ и АПК РФ, подлежат исследованию и оценке в соответствии с общими принципами доказывания, закрепленными в ст. 49 Конституции РФ. При этом подтвержденные арбитражным судом обстоятельства, свидетельствующие в пользу обвиняемого, могут быть отвергнуты лишь после того, как вступивший в законную силу исполняемый судебный акт арбитражного суда будет аннулирован в предусмотренных для этого процедурах. Это дало возможность некоторым ученым сделать вывод, что «Конституционный Суд РФ провозгласил полную и строгую преюдицию актов арбитражных судов в уголовном процессе. При этом преюдиция актов уголовного судопроизводства в арбитражном процессе оценке Конституционный Суд РФ не подвергалась, и правоприменители будут понимать ее далее по-прежнему, т. е. так, как она закреплена в законодательстве, — ограниченно. Тем самым арбитражный процесс словно бы поставлен над уголовным как более важный и способный более точно установить истину по делу»<sup>17</sup>. Действительно, в данном Определении делается

ссылка на то, что в постановлениях Конституционного Суда РФ от 11 мая 2005 г. № 5-П и от 5 февраля 2007 г. № 2-П сделан вывод о том, что исключительная по своему существу возможность преодоления окончательности вступивших в законную силу судебных актов предполагает установление таких особых процедурных условий их пересмотра, которые отвечали бы требованиям правовой определенности, обеспечиваемой признанием законной силы судебных решений, их неопровержимости. Данное основание может быть поколеблено лишь в ординарных судебных процедурах, если какое-либо новое или вновь открывшееся обстоятельство или обнаруженные фундаментальные нарушения неоспоримо свидетельствуют о судебной ошибке, без устранения которой компетентным судом невозможно возмещение причиненного ею ущерба. При этом Конституционный Суд РФ указывает, что определение названных исключительных условий, при которых только и допускается аннулирование законной силы судебного акта, относится к дискреции законодателя. Изменение правового статуса лиц, права и обязанности которых уже определены судебным решением, принятым в законных процедурах, отвечающих требованиям справедливого правосудия, при отсутствии соответствующего законодательного регулирования могло бы приводить к произволу при осуществлении судебной власти, что противоречило бы ее конституционному назначению, как это вытекает из указанных правовых позиций Конституционного Суда РФ, сохраняющих свою силу.

Представляется, что Конституционный Суд РФ в данном Определении говорил все же не о межотраслевой преюдиции, а о способах преодоления презумпции законности судебных решений, вынесенных арбитражным судом (о преодолении *res judicata*). По поводу данного Определения Т.Г. Морщакова считает, что «Конституционному Суду приходится объяснять основы юридической грамотности: пока в уголовном процессе сомнения в виновности не опровергнуты (а они не опровергнуты, если есть решения компетентных в этих вопросах арбитражных и гражданских судов, подтверждающих правомерность действий), выносить обвинительный приговор нельзя. Но до сих пор органы уголовного судопроизводства считают, что они вовсе не обязаны разрешать такого рода сомнения и все эти решения можно отбросить. Это абсолютное опровержение силы судебных решений, причем решений принятых в высших инстанциях»<sup>18</sup>.

Таким образом, внесение изменений в ст. 90 УПК РФ вряд ли являлось последствием данного Определения Конституционного Суда РФ. Вероятнее всего, оно было вызвано неправильным пониманием и истолкованием данного Определения, заключавшимся в употреблении термина «преюдиция» без выяснения его дефиниции. В целях исключения возможности таких ошибок современные ученые-правоведы всегда рекомендовали обращаться для проверки правильности толкования тех или иных терминов к толковым словарям русского языка<sup>19</sup>.

Суждение о возможности проверки судами преюдициально установленных фактов при возникновении сомнений высказывалось как советскими учеными, так и уже в рамках существования российской правовой системы<sup>20</sup>. В некоторых источниках приводится описание значения данного термина, каким оно было в римском праве, и затем дается дефиниция через призму положений процессуальных кодексов об обязательности судебных решений<sup>21</sup>.

Таким образом, отсутствие точного содержания (закрепленного в законе) термина «преюдиция» позволяет правоприменителю каждый раз вкладывать в него свое внутреннее (личное) понимание, что может отрицательно повлиять на

единообразии судебной практики. Более того, из-за наличия подобных терминов в судебных актах лицам, не владеющим юридической терминологией, приходится обращаться за разъяснением к сведущим в этих юридических вопросах лицам.

Раскрывая основания освобождения от доказывания, ст. 61 ГПК РФ указывает, что «обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда. Указанные обстоятельства не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении другого дела, в котором участвуют те же лица». Хотя данное положение не означает, что лицо, участвующее в деле, не может их оспаривать, т. е. в ГПК РФ не предусмотрена преюдиция, а можно говорить лишь о презумпции истинности фактов, установленных вступившим в законную силу судебным актом, причем бремя приведения доказательств, оспаривающих данную презумпцию, лежит на заинтересованной стороне.

С такой позицией вполне согласен и Верховный Суд РФ, что отчасти следует из Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»<sup>22</sup>, в котором было дано следующее разъяснение: «По смыслу частей 2, 3 статьи 61 ГПК РФ или частей 2, 3 статьи 69 АПК РФ обстоятельства, установленные при рассмотрении дела по иску о праве на имущество, не имеют обязательного характера для лиц, не участвовавших в деле. Такие лица могут обратиться в суд с самостоятельным иском о праве на это имущество. В то же время при рассмотрении названного иска суд учитывает обстоятельства ранее рассмотренного дела о праве на спорное имущество, независимо от того, установлены ли они судебным актом суда общей юрисдикции или арбитражного суда. Если суд придет к иным выводам, нежели содержащимся в судебном акте по ранее рассмотренному делу, он должен указать соответствующие мотивы». Такой же подход воспроизведен в Определении Конституционного Суда РФ от 26 мая 2011 г. № 699-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Газпром добыча Уренгой” на нарушение конституционных прав и свобод частью третьей статьи 61 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>23</sup>.

Таким образом, при рассмотрении гражданских дел вполне допустимо преодоление презумпции истинности установленных фактов в решении арбитражных судов и судов общей юрисдикции, но такое преодоление обязательно должно быть мотивированным.

Подводя итог сказанному, отметим, что нормативно-правовые акты, не вносящие правовой определенности, создают проблемы в правоприменении и не могут выполнить своего предназначения в обществе. Для справедливого разрешения судебных дел с присущими им процедурами доказывания, преюдиция не должна превращаться в препятствие на пути к истине.

<sup>1</sup> См.: *Васьковский Е.В.* Учебник гражданского процесса / под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. С. 167.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 241.

<sup>3</sup> Там же. С. 306.

<sup>4</sup> См.: Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24, ст. 407; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 1, ст. 2.

<sup>5</sup> См.: *Безруков А.М.* Преюдициальная связь судебных актов. М., 2007.

<sup>6</sup> *Решетникова И.В.* Курс доказательственного права в российском гражданском судопроизводстве. М., 2000. С. 50.

<sup>7</sup> *Шишкин С.А.* Состязательность в гражданском и арбитражном судопроизводстве. М., 1997. С. 61.

<sup>8</sup> *Безруков А.М.* Указ. соч. С. 152.



<sup>9</sup> Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР / под ред. М.С. Шакарян. М., 2000. С. 65–66.

<sup>10</sup> См.: *Викунт М.А., Зайцев И.М.* Гражданский процесс России. М., 1999. С. 41.

<sup>11</sup> См., например: *Осокина Г.Л.* Гражданский процесс. Общая часть. М., 2004; *Щеренко Д.А.* К вопросу о преюдициальности судебных актов // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. Ставрополь, 2003. С. 74–75 и др.

<sup>12</sup> См.: *Рязановский В.А.* Единство процесса. М., 1996. С. 48.

<sup>13</sup> См.: Федеральный закон от 29 декабря 2009 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 7 февраля 2011 г.) № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1, ст. 4; 2011. № 7, ст. 900.

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 1, ст. 492; 2012. № 49, ст. 6753.

<sup>15</sup> См.: *Скобликов П.А.* Проблемы современной преюдиции: арбитражный процесс // Закон. 2010. № 4. С. 189.

<sup>16</sup> См.: *Скобликов П.А.* Преюдиция актов арбитражных судов в уголовном процессе: новое прочтение // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 69–82; *Лазарев В.В.* Прецедентное решение Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 6; *Афанасьев С.* Преюдиция или процессуальный капкан // Новая адвокатская газета. 2010. № 7; *Прошляков А.Д.* О значении вступившего в законную силу решения арбитражного суда по гражданскому делу для органов уголовного судопроизводства // Российский юридический журнал. Екатеринбург, 2009. № 2. С. 173–174 и др.

<sup>17</sup> *Скобликов П.А.* Преюдиция актов арбитражных судов в уголовном процессе: новое прочтение // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 81.

<sup>18</sup> См.: *Самари М.* Арест как коррупционный налог на бизнес // Новая адвокатская газета. 2008. № 22 (39). URL: <http://www.advgazeta.ru/arch/39/201> (дата обращения: 10.12.2012).

<sup>19</sup> См.: *Викунт М.А.* О юридической терминологии в гражданском процессуальном праве // Актуальные проблемы гражданского права и процесса. М., 2006. Вып. 1. С. 267.

<sup>20</sup> См.: *Папкова О.А.* Судебное доказывание и усмотрение суда в гражданском процессе // Государство и право. 2000. № 2. С. 35; *Семенов В.М.* Взаимная обязательность решений и приговоров в советском гражданском процессе // Вопросы советского гражданского права и процесса. Свердловск; М., 1955. Т. III. С. 170; *Курылев С.В.* Основы теории доказывания в советском правосудии. Минск, 1969. С. 91; *Резник Г.М.* Внутреннее убеждение при оценке доказательств. М., 1977. С. 59.

<sup>21</sup> См.: Юридическая энциклопедия. М., 2005. С. 695.

<sup>22</sup> См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 7.

<sup>23</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

# УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО. КРИМИНАЛИСТИКА

Ю.И. Бытко

## О НЕКОТОРЫХ ПРИЗНАКАХ КРИЗИСА В СФЕРЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

В настоящей статье с учетом практики последних лет (внесения дополнений и изменений в УК РФ) проанализированы некоторые недостатки в сфере уголовно-правового нормотворчества. Констатируется, что эта деятельность противоречит системному порядку, не согласуется с концептуальным основанием построения УК РФ, носит хаотический характер, отличается несбалансированностью уголовно-правовых санкций. Сформулирован вывод о кризисе в сфере уголовно-правового нормотворчества и необходимости принятия нового УК РФ на основах справедливости и здравого смысла.

**Ключевые слова:** рецидив, совокупность преступлений, неоднократность преступлений, конфискация имущества, смертная казнь.

Yu.I. Bytko

## CERTAIN SIGNS OF CRISIS IN CRIMINAL LAW RULE-MAKING SPHERE

Some disadvantages in criminal law rule-making sphere are analyzed in present article. The author is analyzing the recent practice of making amendments and modifications in Criminal Code of the RF and noted that such activity contradicts to the system order and is not consistent Criminal Code conceptual base of it's structure, has chaotic character, is distinguished imbalance of criminal law sanctions. Some conclusions about the crisis in criminal law-making sphere and necessity of new Criminal Code adoption on fairness and common sense basis, exemplified in the present article.

**Keywords:** recidivism, cumulative of crimes, repeated crimes, seizure of property, death penalty.

С 1 января 1997 г. по 1 января 2013 г. в УК РФ внесено более 1200 поправок. Государственная Дума настолько часто изменяет и дополняет статьи УК РФ, настолько эти новеллы бывают неожиданными и мало обоснованными, что не только для простых граждан, но и для специалистов-правоприменителей и научных работников не всегда понятны генезис, содержание этих нововведений, как и перспективы дальнейшего «совершенствования» уголовного законодательства. Достаточно вспомнить отмену конфискации как вида уголовного наказания и через некоторое время введение ее в УК под тем же названием, но в другом качестве — как иной меры уголовно-правового характера; введение нового вида уголовного наказания в виде принудительных работ при невозможности реаль-

© Бытко Юрий Ильич, 2013

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия).

но обеспечить материально-техническую и кадровую базу для его реализации. И это в то время, когда не созданы соответствующие условия для применения давно наличествующего в ст. 44 УК РФ ареста как вида уголовного наказания.

Очередная новелла в том же духе — реанимация в УК РФ понятия «неоднократность». В четыре статьи Кодекса оно введено в качестве криминообразующего признака (ст. 110, 117, 151, 241). И это нуждается в осмыслении, как и то, что еще в четырех статьях УК РФ неоднократность фигурирует под именем «злостность» (ст. 157, 177, 185.1, 330.1), а в тридцати статьях представлена в виде определенного преступного процесса. Например, ст. 127.2 УК РФ устанавливает ответственность за использование рабского труда, ст. 138.1 — за незаконный оборот специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, ст. 172 — за незаконную банковскую деятельность и др. В четырех статьях УК РФ (131, 132, 134, 135) предусмотрен квалифицирующий признак — наличие судимости за ранее совершенное преступление против половой свободы и половой неприкосновенности.

Возникает вопрос о том, насколько эти изменения согласуются с принципами уголовного законодательства, его системой и тем направлением на смягчение, которое было определено Законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ<sup>1</sup>. Ниже речь пойдет о недостатках в сфере уголовно-правового нормотворчества вообще, хотя в силу ограниченного пространства статьи основное внимание будет уделено неудачной попытке законодателя *реанимировать* институт неоднократности в нормах УК РФ.

Известно, что в первоначальной редакции действующего УК выделялись в качестве специфических уголовно-правовых феноменов три вида множественности преступлений: неоднократность, совокупность, рецидив и объединяющим их признаком являлось наличие в биографии субъекта двух и более преступлений как свидетельство повышенной опасности личности преступника. Между тем специфика каждого из них и сравнительная их общественная опасность определялись тяжестью совершенных преступлений, государственной реакцией на факты совершения предыдущих преступлений в виде обвинительного приговора суда, наличием или отсутствием судимости за предыдущие преступления и др.

Все многообразие возможных сочетаний двух и более преступлений в биографии субъекта «расписывалось» в рамках трех названных вариаций. Правда, не все здесь было определено с исчерпывающей точностью. Признаки совокупности преступлений и их рецидива были обозначены достаточно точно, поэтому установление факта наличия или отсутствия соответствующих явлений не вызывало особых затруднений в деятельности правоприменителей, чего нельзя сказать о неоднократности. И поскольку логику нынешних действий законодателя можно оценивать как желание реанимировать неоднократность, есть смысл обратиться к прошлому, чтобы понять, что происходит сегодня, каковы причины возрождения идеи неоднократности преступлений в уголовном законодательстве, определить, какое место законодатель отводит ей в системе множественности преступлений сегодня и каковы возможные в будущем трансформации этого института в уголовном законодательстве России. Именно с этой целью предпринимается краткий экскурс в недавнюю историю отечественного уголовного законодательства.

Прежде всего, следует отметить, что в первоначальной редакции УК РФ неоднократность предусматривалась как феномен и Общей, и Особенной его частей. Определяя понятие «неоднократность» в ст. 16, УК РФ имел в виду несколько

возможных ее видов. Так, в ч. 1 указанной статьи речь шла о неоднократности, предусматривавшейся в статьях Особенной части УК РФ в качестве *квалифицирующего* признака, который фигурировал в пятидесяти двух статьях Особенной части. Здесь неоднократность выделялась как специальная повторность тождественных преступлений, за которую предусматривалось обязательное усиление наказания, поскольку изменение по этому признаку квалификации преступления на более строгую часть статьи УК РФ обуславливало повышение размера наказания в санкции в сравнении с санкцией простого состава этого же преступления. Этот вид неоднократности могли образовать только тождественные преступления, т. е. преступления, объективные и субъективные признаки которых совпадали. И лишь к таким случаям относилось правило, сформулированное в ч. 3 ст. 16 УК РФ о том, что если неоднократность преступлений предусмотрена УК РФ в качестве обстоятельства, влекущего за собой более строгое наказание, совершенные лицом преступления квалифицируются по соответствующей части статьи УК РФ, предусматривающей наказание за неоднократность преступлений. Например, если виновный совершал одновременно два тождественных преступления, не объединенных единым умыслом, содеянное в целом следовало квалифицировать по той части статьи УК РФ, которая предусматривала неоднократность в качестве квалифицирующего признака состава. Если же такой вид неоднократности не фигурировал в определенной статье УК РФ в качестве квалифицирующего признака, ее следовало учитывать как отягчающее наказание обстоятельство.

Неоднократность *второго* вида не предусматривалась в статьях Особенной части УК РФ в качестве квалифицирующего признака какого-либо состава преступления. В таких случаях, поскольку неоднократность в соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 63 УК РФ (в ее первоначальной редакции) здесь выступала в качестве отягчающего наказание обстоятельства, усиление наказания являлось возможным, но не обязательным результатом.

*Третьим* видом неоднократности в соответствии с ч. 1 ст. 16 считались случаи совершения двух и более преступлений, предусмотренных различными статьями Особенной части УК РФ. Здесь также были возможны несколько вариантов, в частности, неоднократность как квалифицирующий признак. В таком качестве она использовалась законодателем при конструировании лишь некоторых составов тяжких и особо тяжких преступлений против личности (убийство, умышленное причинение тяжкого, средней тяжести вреда здоровью, изнасилование, насильственные действия сексуального характера). Усиление наказания в этих случаях являлось обязательным, поскольку названный вид неоднократности обуславливал квалификацию деяния по той части статьи УК РФ, которая предусматривала более строгую санкцию. В данном случае речь шла о специальной повторности не тождественных, а лишь однородных преступлений. Причем, их однородность в одних случаях устанавливалась по признаку сходства объекта посягательства, но не их мотивов, в других — по признаку сходства мотива — сексуального (сочетание изнасилования и насильственных действий сексуального характера). Видимо, устанавливая обязательное усиление наказания за данный вид неоднократности, законодатель руководствовался исключительно соображениями повышенной защиты особо ценных нематериальных благ личности — здоровья, половой свободы и половой неприкосновенности, чести и достоинства личности.

Другие виды неоднократности ст. 16 УК РФ не называла. Однако сравнительный анализ ст. 16–18 в их первоначальной редакции позволяет сделать вывод, что имелись в виду еще *два* ее вида. К *первому* относились случаи, когда первое и повторное преступления были неосторожными, первое неосторожным, а второе умышленным, первое умышленным, а второе неосторожным, при условии наличия судимости за первое преступление. Такое сочетание преступлений в криминальной биографии лица не являлось ни совокупностью, для наличия которой требовалось, чтобы ни за одно из преступлений лицо не было осуждено (ст. 17), ни рецидивом, поскольку одно из преступлений являлось неосторожным, а рецидив могли образовать только умышленные преступления (ст. 18). Данный вид неоднократности не фигурировал ни в одной из статей Особенной части УК РФ в качестве квалифицирующего признака. Следовательно, он мог учитываться лишь как отягчающее наказание обстоятельство так же, как и повторение умышленных преступлений при отсутствии судимости за одно из них, когда законодатель не признавал его в качестве квалифицирующего признака в виде неоднократности.

К *следующему* виду неоднократности относились случаи повторения, когда первое и второе преступления (или только первое) совершены лицом в несовершеннолетнем возрасте и за первое судимость не снята и не погашена.

Наличие судимости за одно из преступлений исключало их совокупность, а несовершеннолетний возраст преступника — рецидив. Такое сочетание преступлений могло выступать в качестве и квалифицирующего признака некоторых составов, и в качестве отягчающего наказание обстоятельства. Причем совершение первого преступления в несовершеннолетнем возрасте не исключало признания судом повторного преступления в качестве неоднократности как квалифицирующего признака некоторых составов.

Таким образом, понятие «неоднократность» оказалось весьма сложным, а в некоторых случаях и трудно отличимым не только от совокупности, но и от рецидива преступлений. Видимо, это стало одной из причин исключения ст. 16 из УК РФ в 2003 г., хотя более вероятной причиной представляется стремление законодателя привести содержание ст. 16 УК РФ в соответствие с ч. 2 ст. 6 УК РФ, запрещающей удвоение наказания за одно и то же деяние.

Разобраться в этом вопросе не просто. Прежде всего следует принять во внимание динамику не только уголовного законодательства, но и воззрения на эту проблему в отечественной теории уголовного права, имея при этом в виду, что как все встречавшиеся в истории, так и ныне фигурирующие в законодательстве виды множественности преступлений по своей физической природе — суть *неоднократность преступлений*, т. е. их повторение в биографии одного и того же лица. Именно поэтому сущность неоднократности и ее уголовно-правовое значение необходимо исследовать обязательно в соотношении с другими видами множественности преступлений, поскольку и неоднократность, и совокупность, и рецидив имеют единую фактическую основу — наличие в биографии субъекта не менее двух преступлений. Юридическая оценка различных сочетаний двух и более преступлений в биографии деятеля в качестве совокупности, неоднократности или рецидива имеет субъективную основу, но не изменяет ее фактическую сущность.

В УК РФ 1996 г. законодатель решительно отказался от теории опасного состояния личности и взял курс на либерализацию Уголовного кодекса в целом, на

смягчение наказания за одни преступления (главным образом за преступления в сфере экономической деятельности) и усиление наказания за другие — преступления против личности, общественной безопасности, здоровья населения и общественной нравственности.

Последующие изменения и дополнения к УК РФ, особенно с 8 декабря 2003 г., свидетельствовали о продолжении этой тенденции. Однако с 2011 г. был взят курс на реанимацию, казалось бы, отживших уголовно-правовых институтов — неоднократность, систематичность преступлений, административная преюдиция, судимость как криминообразующий признак состава преступления, установление административного надзора в отношении отбывших лишение свободы наиболее общественно опасных преступников, установление повышенной наказуемости за деяние, совершенное лицом, занимающим *высшее положение в преступной иерархии* (ч. 4 ст. 210 УК РФ «Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем»), что можно расценивать как симптом наращивания репрессивной составляющей УК РФ.

Это можно утверждать и в связи с расширением сферы применения пожизненного лишения свободы: в первоначальной редакции УК РФ этот вид наказания фигурировал исключительно в качестве альтернативы смертной казни в статьях об ответственности за особо тяжкие преступления против личности — убийство при особо отягчающих обстоятельствах, посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, сотрудника правоохранительного органа, судьи, следователя, прокурора. В последующем этот вид наказания установлен за террористический акт, педофилию, хотя смертная казнь за эти преступления не предусмотрена и сегодня.

Согласуется со сказанным также будирование в последнее время вопроса об отмене моратория на смертную казнь на уровне законодательных инициатив. В частности, фракция ЛДПР внесла на рассмотрение Госдумы предложение об отмене моратория на смертную казнь за убийство детей, беспомощных людей, беременных женщин, матерью своего новорожденного ребенка, за убийство, сопряженное с похищением человека, за террористический акт, содействие террористической деятельности, захват заложника, организацию преступного сообщества или участие в нем, пиратство, деятельность, связанную с распространением наркотиков, склонение к потреблению наркотических средств или психотропных веществ<sup>2</sup>.

Беспристрастный анализ истории и теории законодательства России позволяет сделать вывод о том, что неоднократность совершения субъектом преступлений, как и другие виды их множественности, совокупность и рецидив, всегда рассматривалась в качестве проявления особых качеств личности. И в этом не было бы ничего страшного, если бы это обстоятельство предлагалось учитывать только в качестве характеристики личности, но не как самостоятельного обстоятельства для применения особых мер реагирования только в связи с особыми качествами личности, т. е. не за тяжесть преступления, а за опасность личности.

Именно под этим углом зрения предлагается рассматривать реанимацию «неоднократности» в УК — дело в том, что в предшествующих УК она признавалась только в качестве обстоятельства для усиления наказания субъекту — или в качестве квалифицирующего признака, или в качестве отягчающего обстоятельства, что имело определенный смысл.

Сегодняшняя новелла имеет другое содержание и другую цель — не усилить наказуемость, а, наоборот, ограничить сферу уголовной ответственности за некоторые виды преступлений только случаями совершения тождественного деяния во второй раз. Однократное совершение такого деяния исключено из числа преступных, т. е. декриминализовано. Это значит, что новелла не посягает на принцип справедливости, запрещающий наказывать дважды за одно и то же деяние, но вполне согласуется с заявленной много лет назад линией на либерализацию УК РФ, под которой понимается и декриминализация одних деяний, переставших быть общественно опасными, и смягчение наказаний за другие деяния, общественная опасность которых, по мнению законодателя, снизилась. Она фигурирует исключительно в качестве криминообразующего признака некоторых составов и в таком виде направлена на сужение сферы уголовной репрессии за отдельные виды преступлений и, следовательно, в отличие от ее служебной роли в первоначальной редакции УК, не рассматривается в качестве показателя повышенной общественной опасности личности виновного. Этим же объясняется и то обстоятельство, что неоднократность, будучи отныне конструктивным признаком только основных (четырёх) составов преступлений, не только не фигурирует ни в одной статье Особенной части УК в качестве квалифицирующего признака соответствующего состава преступления, но не названа и в ст. 63 УК в качестве отягчающего наказание обстоятельства.

И все было бы хорошо, если бы не было так грустно. Начиная с 2003 г., законодатель откровенно демонстрирует стремление к либерализации уголовного законодательства. Однако эти изменения противоречат системному порядку, не согласуются с концептуальными основами построения УК, носят хаотический характер, принимаются без научного обоснования, часто в угоду политическим конъюнктурам, нередко под давлением ангажированных средств массовой информации, характеризуются несбалансированностью уголовно-правовых санкций, неадекватностью реальной общественной опасности многих деяний и заложенной в нормах УК мерой наказания.

Точно определил сущность нововведений в УК РФ в последние годы председатель комитета Госдумы П.В. Крашенинников: «...Маятник уголовных репрессий у нас болтается туда-сюда. Уголовный кодекс весь состоит из заплат»<sup>3</sup>. Создается впечатление, что законодатель стремится посредством внесения изменений в УК оперативно отреагировать на любые действительные или кажущиеся изменения в состоянии и структуре преступности, хотя, что более вероятно, на направление и силу «политических ветров».

Между тем профессиональным юристам хорошо известно, что эффективность уголовного законодательства в значительной мере определяется его стабильностью. К изменениям УК следует прибегать только в крайних случаях, когда в результате научных исследований бесспорно доказано, что норма УК в действующей редакции не эффективна, что неэффективными оказались и иные апробированные меры реагирования (организационные, экономические, гражданско-правовые, административно-правовые).

Нестабильностью уголовного законодательства можно объяснить (в определенной мере) несогласованность между судебной и уголовной политиками: уголовная политика, в частности, в области противодействия коррупции ориентирована на усиление уголовной репрессии в отношении коррупционеров, и в санкциях антикоррупционных статей УК заложен солидный репрессивный потенциал.

Между тем судебная политика диссонирует с уголовной, в чем можно убедиться, анализируя судебную статистику по делам о наиболее коррупционном из числа всех коррупционных преступлений — получении взятки. Судебный департамент при Верховном Суде России информирует о следующем: за девять месяцев 2011 г. 1025 должностных лиц осуждены по ч. 1–4 ст. 290 УК (получение взятки). Из них приговорены к лишению свободы 237 чел. (23 %), к штрафу 238 чел. (23 %), условно осуждены 647 чел. (63 %). Причем, лишь каждый второй лишен права занимать определенные должности и лишь 2 % осужденных назначен штраф в виде дополнительного наказания<sup>4</sup>.

Уже на основании этих данных можно сделать вывод о том, что репрессивная мощь действующего УК используется судами в борьбе с коррупцией далеко не в полной мере, хотя нормы УК РФ, предусматривающие ответственность за взяточничество (ст. 290, 291, 291.1) достаточно совершенны и вполне соответствуют потребностям противостояния взяточничеству. Однако в этом случае напрашивается вывод о том, что действующая судебная система не готова к подавлению столь грозного явления посредством уголовной репрессии и возникает не очень «здоровый» вопрос: неужели снова тройки НКВД? Многие аналитики сходятся во мнении о том, что у России для выхода из кризиса, который называется сращиванием аппарата власти и управления с преступным бизнесом, резерв времени, хотя и есть, но весьма незначительный — в пределах 10 лет<sup>5</sup>. Между тем хорошо известно, что для решения сложных экономических и социальных проблем в условиях дефицита времени наиболее продуктивным является не демократический, а диктаторский режим власти, но это — вопрос особый.

Противоречивость позиции законодателя применительно к вопросу о неоднократности, далеко не второстепенному, видится в следующем. Во-первых, законодатель не ввел ее понятие в Общую часть УК, т. е. не назвал ее существенные признаки и поэтому не определил ее юридическую природу и место в ряду других видов множественности — совокупности преступлений и рецидива и этим дезориентировал и теоретиков, и правоприменителей.

Во-вторых, неоднократность названа в качестве криминообразующего признака только в четырех статьях Особенной части УК. В связи с этим не ясными остаются многие вопросы. В частности, если в «неоднократности» как конструктивном элементе для обозначения специфической разновидности множественности преступлений возникла острая необходимость, почему законодатель предусмотрел ее в качестве исключительно конструктивного признака четырех составов преступлений (ст. 151.1 «Розничная продажа несовершеннолетним алкогольной продукции», ст. 154 «Незаконное усыновление (удочерение)», ст. 178 «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции», ст. 180 «Незаконное использование товарного знака») и в реанимированном виде не имеет четких, поддающихся точному определению на практике признаков отличия от других видов множественности преступлений и, прежде всего, от их совокупности; почему только в этих статьях фигурирует неоднократность, хотя ее можно было бы ожидать и в других статьях УК; почему только в двух статьях из четырех, в которых фигурирует криминообразующий признак «неоднократность», предусмотрена административная преюдиция по названному признаку (ст. 151.1 и 178), а в двух других (ст. 154 и 180) речь идет о неоднократности в собственном смысле слова; если в двух названных статьях установлена уголовная ответственность за неоднократность, признаком которой является предшествующее привлечение



к административной ответственности за аналогичное деяние, то каковы существенные признаки (или признак) неоднократности, предусмотренной двумя другими статьями — 154 и 180 УК.

По отношению к неоднократности законодатель крайне не последователен. Во все времена в отечественном законодательстве она традиционно рассматривалась в качестве показателя склонности субъекта к преступной деятельности и поэтому в качестве обстоятельства, которое требует особого обращения с такими лицами, в т. ч. и неординарных мер уголовно-правового, пенитенциарного и постпенитенциарного обращения.

Сегодня законодатель усмотрел в неоднократности нечто обратное — инструмент для декриминализации определенных деяний, которые до этого признавались общественно опасными на уровне преступлений. Такой способ декриминализации деяний, будучи оригинальным, не позволяет понять логику законодателя. В самом деле, если возникла необходимость декриминализации какого-то деяния, зачем прибегать к столь сложным и непонятным маневрам? Кажется, проще и понятнее было бы исключить из УК соответствующую статью, а деяние перевести в разряд административно наказуемых. Можно пойти другим путем, апробированным нашими предками — классифицировать в законодательстве общественно опасные деяния на преступления и уголовные проступки.

Не менее противоречивым является и другое решение законодателя: в двух из четырех названных статей неоднократность обозначена в качестве криминообразующего признака под своим собственным именем, а в двух других — также в качестве криминообразующего признака, но под именем административной преюдиции.

Можно было бы проигнорировать мнение Запада, где административную преюдицию считают чисто российским изобретением и признают скомпрометировавшим себя рудиментом нашего предшествующего репрессивного законодательства, если бы не тот очевидный факт, что она не согласуется с понятием преступления, закрепленным в ст. 14 УК РФ. Н.Ф. Кузнецова с присущим ей чувством юмора по поводу административной преюдиции выразилась следующим образом: «Сто кошек не могут образовать одного тигра»<sup>6</sup>. Она имела в виду, что, поскольку главное различие между преступлением и проступком не количественное, а качественное, количество проступков не способно перерасти в качество преступления. Вряд ли к сказанному можно что-либо добавить в качестве аргумента против использования административной преюдиции в уголовно-правовой законотворческой деятельности.

Нет сомнения в том, что законодатель и административную преюдицию породил исключительно ради декриминализации некоторых деяний, но не с целью создания поля для судейского усмотрения. Поэтому нет оснований для упрека законодателя в том, что он посредством внедрения административной преюдиции пытается «расширить» коридор уголовной репрессии.

Вместе с тем данное решение породило новые вопросы: ради чего все сделано, какие стратегические вопросы намеревается решить законодатель, внедряя эту новеллу? И почему административная преюдиция предусмотрена только в двух статьях Особенной части УК РФ?

Трансформации действующего УК РФ в исполнении Госдумы шестого созыва, упомянутые здесь, как и многие другие, о которых можно было бы сказать, позволяют сделать вывод о том, что в этой деятельности наступил кризис,

преодолеть который возможно только посредством принятия нового Уголовного кодекса России. Вопросы о концептуальных основах его построения, принципах, структуре и т. д. требуют специального обсуждения, но, прежде всего, следует определиться, в рамках какой теоретической концепции должен строиться новый УК. Прогресс России в направлении экономической интеграции с Западом диктует необходимость реконструирования законодательства, в т. ч. уголовного, с учетом международных договоров и современного законодательства стран с развитой рыночной экономикой. И это, конечно, не требует доказательств. Проблема заключается в другом: в современной России до сих пор значительны подражательные тенденции, часто основанные не на результатах научных исследований, а на мышлении обывателя: если у них закон работает, его следует рецептировать и ожидать манны небесной. Свежий пример — подражая, видимо, УК Франции, Госдума РФ в 2012 г. дополнила УК РФ многими статьями, в т. ч. ст. 159.1, 159.2, 159.3, 159.4, 159.5, 159.6, в которых предусматривается ответственность за мошенничество в различных сферах — страхования, кредитования, компьютерной информации и т. д. Вряд ли кто-либо сможет объяснить, почему появились именно эти статьи, и почему не введены, например, статьи о мошенничестве в системах «Оборонсервиса», «ГЛОНАСС», питерских канализационных труб, агробизнеса, образования и т. п. Вряд ли такая практика рецепции улучшит разрешающие способности УК РФ.

Решая вопрос о судьбе неоднократности, как и института множественности преступлений вообще, в будущем УК РФ следует исходить из следующих положений: в отличие от Запада, мы до сих пор не знаем, в каком направлении движемся; та экономическая сущность, в которой мы пребываем, вряд ли может быть охарактеризована как рыночная экономика и уже поэтому слепая рецепция западных правовых образцов неразумна. Кроме того, необходимо учитывать российскую ментальность. Нас нельзя сравнивать ни с каким другим народом. Об этом много написано и вряд ли кто с этим будет спорить. Недавнее событие — падение Челябинского (Чебаркульского) метеорита — очередное тому подтверждение. Видеосъемки вечера 15 февраля 2013 г. удивительны: в Челябинске более 1200 потерпевших, разрушено взрывной волной около 100 тыс. м<sup>2</sup> оконных стекол в домах, учреждениях, учебных заведениях, больницах, предприятиях. За окнами, между прочим, -20°C. Между тем во время интервью корреспонденту на лицах молодых жителей Челябинска видим не смятение, уныние или растерянность, а гордость по поводу того, что метеорит «удостоил» своим посещением именно их город: «Мы из Челябины! Ура-а-а!!!». Для других народов цунами, падение метеорита на их территорию — трагедия, для нас — предмет гордости. Нам не страшны ни фашисты, ни цунами, ни землетрясения и пожары, ни даже метеориты.

Мы обязаны учитывать также нашу культуру, частью которой является отечественная многовековая законотворческая традиция и научная мысль. Нельзя игнорировать и психологию народа. Не только на уровне обыденного, но даже научного мышления невозможно объяснить, почему закон должен быть одинаков как к впервые совершившему преступление, так и к тому, для кого совершение преступлений стало нормой жизни. Кроме того, отсутствие в УК понятия неоднократности не позволяет адекватно реагировать на совершение преступлений профессиональными преступниками<sup>7</sup>. Совокупность как один

из видов множественности преступлений не «закрывает» эту брешь, образовавшуюся после исключения из УК РФ ст. 16.

Разумным представляется не исключение из УК РФ неоднократности, а наоборот, ее возрождение, но не в том виде, который избрал сегодня законодатель. Не надо быть особо ученым, чтобы понять, что, во-первых, тот, кто совершает несколько преступлений, заслуживает особого внимания как лицо, доказавшее склонность к совершению преступлений. Это может быть или профессионализм, когда для субъекта совершение преступлений является основным или дополнительным источником средств существования, или привычка к систематическому нарушению установленных правил поведения.

Во-вторых, склонность к совершению преступлений сама по себе не должна рассматриваться в качестве основания для применения к субъекту превентивных мер<sup>8</sup>. Применение таких мер возможно исключительно в рамках реагирования на очередное совершенное преступление. В-третьих, множественность преступлений как уголовно-правовой институт должна быть сохранена в УК РФ в виде неоднократности, совокупности и рецидива. Базовым, родовым является понятие «неоднократность». Соответственно совокупность и рецидив следует рассматривать как разновидности неоднократности. Признаки рецидива преступлений в ст. 18 УК РФ определены точно и изменять здесь что-то не следует: это умышленная форма вины преступлений, наличие судимости за предыдущее умышленное преступление, совершеннолетний возраст в момент совершения первого преступления. Вместе с тем следует возвратиться к первоначальной редакции ст. 68 УК РФ о дифференциации наказания с учетом вида рецидива.

Собственно неоднократностью как отягчающим обстоятельством или квалифицирующим признаком следует считать только повторение преступлений, совершенных по идентичным мотивам при отсутствии судимости за предыдущее преступление, а при наличии судимости за первое преступление — принадлежность первого и (или) второго преступления к категории небольшой тяжести. Неоднократность следует учитывать в качестве или квалифицирующего признака, или отягчающего обстоятельства.

Все остальные случаи совершения лицом одним действием двух или более преступлений (идеальная совокупность), двумя или более одновременно совершенными действиями двух или более преступлений (реальная совокупность), ни за одно из которых лицо не привлекалось к уголовной ответственности, должны оцениваться как совокупность преступлений. Совокупность должна влечь обязательное усиление наказания, т. е. окончательное наказание по совокупности преступлений должно назначаться только путем полного или частичного сложения наказаний, назначенных за каждое из этих преступлений. В противном случае незачем и «огород городить».

Реформируя законодательство, нельзя игнорировать психологическую, интеллектуальную, эмоциональную сущность российского народа, которая остается неизменной, несмотря на меняющийся уровень знаний, научно-технический уровень, средний уровень благ. Испокон веков, начиная примерно с 1113 г. (первые свитки Русской Правды), в нашем государстве строго различали лиц, совершивших преступление впервые, и злодеев, совершающих преступления неоднократно.

Россияне ни умом, ни сердцем не могут принять многие западные стандарты. И с этим следует считаться. Народ России, в частности, не считает разумным

мораторий на смертную казнь, как и отмену конфискации как вида уголовного наказания. Невозможно объяснить, почему должен жить изверг, уничтоживший жизнь других людей. Нам пытаются внушить: «Государство не может казнить убийц, поскольку жизнь любого человека принадлежит Всевышнему и только он вправе решать вопросы жизни и смерти». При этом почему-то не объясняется, на каком основании и кем убийца «легитимируется» как официальный представитель Всевышнего на Земле, правомочный лишать людей жизни, а Государство кем-то, почему-то лишено права распоряжаться его жизнью.

Но в таком случае может быть было бы и логичнее, и справедливее вернуться к Русской Правде и наделить родственников убитого полномочиями Бога в отношении жизни злодея, поскольку Государству сегодня более важно «сохранить свое лицо» в глазах Совета Европы, нежели в глазах собственного народа? Может быть именно потому в те «дремучие» времена и не убивали друг друга с такой легкостью и безнаказанностью, как сегодня? И может быть именно потому князь не расписывался, как нынешние министры внутренних дел, в беспомощности в борьбе с педофилами и убийцами, и не обращался с просьбой к родителям встречать детей после окончания занятий в школе? Нам постоянно пытаются внушить мысль о ценности человеческой жизни, имея при этом в виду, как ни странно, жизнь не потерпевших, а душегубов.

Автор вызывает к здравому смыслу, но отнюдь не к возврату в дремучие времена самосуда.

Но уж если мы так привыкли подражать Западу, не лишне было бы при этом иметь в виду, что «образец» демократии и гуманизма — США регулярно казнят собственных чикатило и битцевских маньяков, принимая во внимание только мнение своего народа и приоритет общечеловеческих ценностей. Аналогично поступают с убийцами, взяточниками, казнокрадами Китай, Япония и др.

Конструируя уголовное законодательство, мы обязаны учитывать и конъюнктуру преступности в современной России, а она поражает воображение: в 2012 г. зарегистрировано 2302,2 тыс. преступлений; в результате преступных посягательств погибли 38,7 тыс. чел.; здоровью 50,6 тыс. чел. причинен тяжкий вред; каждое второе (46,6 %) преступление совершено лицами, ранее совершавшими преступления; ранее судимы 32,3 %<sup>9</sup>. В реальности число убийств более значительно, поскольку в официальную статистику не включены пропавшие без вести — около 50 тыс. чел., как и 80 тыс. неопознанных трупов<sup>10</sup>.

Наше общество, по мнению Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, из криминально зараженного стремительно трансформируется в криминальное, т. е. преступное<sup>11</sup>. А это значит, что оно не обладает антикриминальным потенциалом, достаточным для противодействия нынешней российской преступности, т. е. у общества нет сил для «переваривания» этой преступности внутри себя, без применения жесткого государственного принуждения. Единственным инструментом, способным удерживать преступность в рамках, позволяющих обеспечить сохранение России как суверенного, целостного государства, на сегодняшний день является только уголовный закон, уголовная репрессия. Однако для успешного выполнения уголовным законом его функций он должен быть достаточно суровым, главным образом, безусловно, к тем, кто совершает тяжкие и особо тяжкие преступления, к профессиональным преступникам, рецидивистам, к тем, кто совершает преступления не случайно, неоднократно. Речь при этом не идет о тотальной смертной казни, пожизненном лишении свободы

и т. п. жестокостях. Наказание должно быть *избирательным*. В частности, не обязательно казнить (как в Китае) коррупционеров и даже не обязательно всех их лишать свободы. Но каждый должен быть безоговорочно лишен права занимать любые должности или заниматься деятельностью, открывающей простор для поборов, на очень продолжительный срок (УК РФ позволяет до 20 лет). Их имя должно быть внесено во всероссийский реестр лиц, склонных к коррупционным действиям. Народ и работодатели должны знать их в лицо. Пусть работают дворниками, ассенизаторами и т. п.

Обязательной должна быть *конфискация* всего принадлежащего семье коррупционера имущества. Не должны конфисковываться предметы первой необходимости, а также имущество, приобретенное его семьей на средства, честно заработанные, что должны доказывать коррупционер и члены его семьи, но не правосудие. Если мы считаем разумным и справедливым требовать от чиновников представление деклараций о доходах и расходах, подозревая в каждом потенциального коррупционера (хотя такое подозрение часто является необоснованным — далеко не все чиновники склонны к коррупционным действиям), то тем более разумно и справедливо возложить бремя доказывания законности приобретенных богатств на коррупционера, не предполагаемого, а достоверно установленного.

Конфискация в ее нынешнем варианте в ст. 104.1 УК РФ — не что иное, как камуфляж, фикция, сводящая на нет идею конфискации как наиболее действенного инструмента противодействия коррупционным преступлениям. В этом может убедиться даже не юрист, внимательно прочитав ч. 3 этой статьи, где сказано: имущество, «переданное осужденным другому лицу (организации), подлежит конфискации, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий». Вряд ли когда-либо правосудие встретится с женой коррупционера, которая на допросе заявит, что знала о преступном происхождении ценностей, которые ей передавал супруг.

Множить «улучшения» УК РФ в таком же духе было бы неразумным. Сегодня, кажется, не только правоприменители и научные работники, но и законодатели понимают, что настало время прекратить «латание дыр» в действующем уголовном законодательстве и приступить к созданию нового УК РФ на основах справедливости и здравого смысла.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (в ред. от 7 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 50, ст. 4848; 2011. № 50, ст. 7362.

<sup>2</sup> См.: РИА Новости: сетевое издание. 2012. 12 мая. URL: <http://ria.ru> (дата обращения: 20.04.2013).

<sup>3</sup> Аргументы и факты. 2010. 27 окт.

<sup>4</sup> См.: Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 14.04.2013).

<sup>5</sup> См.: Зорькин В. Конституция против криминала // Российская газета (федеральный выпуск). 2010. 10 дек.

<sup>6</sup> Кузнецова Н.Ф. Кодификация норм о хозяйственных преступлениях // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1993. № 4. С. 28.

<sup>7</sup> Проблема профессиональной преступности здесь не исследуется, хотя очевидно, что она весьма актуальна: профессиональные преступники контролируют в России наркобизнес, незаконный оборот оружия и наркотиков, похищение людей, автомобилей, рабский труд, жилищно-коммунальный сектор и др.

<sup>8</sup> Из истории нашего законодательства об особых мерах обращения с т. н. *особо опасными рецидивистами* необходимо извлечь соответствующие уроки. Дело в том, что институт особо опасного рецидивиста в отечественном уголовном законодательстве был более цивилизованным, чем в XVI–XVII вв. способом клеймения преступников, представляющих повышенную опасность (подробнее об этом см.: Бытко Ю.И. Учение о рецидиве преступлений в российском уголовном праве. История и современность. Саратов, 1998. С. 339–342). Несомненным представляется тот факт, что норма об особо опасном рецидивисте в

УК РСФСР 1960 г. была откровенно дискриминационной, как очевидно и то, что она, будучи введенной в новый УК РФ, явно не согласовалась бы с концептуальными основами построения нового уголовного законодательства, трансформация которых, в свою очередь, обусловлена некоторыми положениями концептуального характера новой Конституции РФ 1993 г. Важно иметь в виду и следующее. Как справедливо отмечает норвежский криминолог Н. Кристи, «индивид становится таким, каким его представляют себе другие» (Кристи Н. Пределы наказания. М., 1985. С. 142). Признавая лицо особо опасным рецидивистом, суд от имени государства клеймил его во имя достижения благих целей. Но этим клеймением суд на всю оставшуюся жизнь (если судимость не была снята) определял его место в преступной среде, возвышая над обычными преступниками, что не только не способствовало разложению криминальной субкультуры, но наоборот, обогащало ее. Дискриминационность данного понятия в прежнем законодательстве заключалась не в том, что констатировалась особая опасность личности, а в том, что такая констатация имела значение для будущего — значительное усиление наказания и установление особых превентивных мер исключительно за особые качества личности в случае совершения повторного преступления, независимо от его тяжести. Теория опасного состояния личности, будучи реакционным направлением социологической школы уголовного права, являлась оправданием репрессий не только в отношении общеуголовных, но и т. н. «политических» преступников (подробнее об этом см.: Анисимков В.М. Криминальная субкультура. Уфа, 1998; *Он же*. Россия в зеркале уголовных традиций. Краснодар, 2003).

<sup>9</sup> См.: Состояние преступности в России за январь–декабрь 2012 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2013. 19 февр. URL: [http://mvd.ru/upload/site1/document\\_file/v1XMMRlab8.pdf](http://mvd.ru/upload/site1/document_file/v1XMMRlab8.pdf) (дата обращения: 21.03.2013).

<sup>10</sup> См.: РИА Новости: сетевое издание. 2012. 22 мая. URL: <http://ria.ru/society/20120522/655263930.html> (дата обращения: 18.04.2013). Для сравнения — за 10 лет нашего присутствия в Афганистане (1975–1985 гг.) погибли около 13 000 наших военнослужащих.

<sup>11</sup> См.: Зорькин В. Указ. соч.

**Ю.В. Киян**

## СЛЕДСТВЕННОЕ ДЕЙСТВИЕ: ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА

В статье рассматривается проблема формирования понятия и системы следственных действий; проведен анализ по дефиниции следственного действия. Предложены авторское понятие с учетом криминалистического аспекта, а также система следственных действий.

**Ключевые слова:** следственное действие, доказательственная информация, криминалистически значимая информация.

**Yu. V. Kiyon**

## INVESTIGATIVE ACTION: CONCEPT AND SYSTEM

Article is devoted to a problem of formation of concept and system of investigative actions. In article the analysis on a definition of investigative action is carried out and the author's concept taking into account criminalistic aspect is offered. Besides, the author offered the system of investigative actions considering applied character at its formation.

**Keywords:** investigative action, evidentiary information, criminalistic significant information.

Сущность завершения предварительного следствия предопределена законом и логикой уголовного процесса, в основе которого лежит четкая система процессуальных решений и действий следователя. Исследуя проблемы формирования системы следственных действий вначале укажем, что принятый 22 ноября 2001 г. Уголовно-процессуальный кодекс РФ (далее — УПК РФ) не дает развернутого понятия «следственное действие». УПК РФ выделяет лишь неотложные следственные действия как «действия, осуществляемые органом дознания после

© Киян Юлия Владимировна, 2013

Аспирант кафедры методологии криминалистики (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: [kiyan-v@yandex.ru](mailto:kiyan-v@yandex.ru)

возбуждения уголовного дела, по которому производство предварительного следствия обязательно, в целях обнаружения и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования»<sup>1</sup>. Вместе с тем в ст. 5 раскрывается понятие «процессуальное действие», следственное, судебное или иное действие, предусмотренное настоящим Кодексом.

По нашему мнению, в законе целесообразно отразить развернутое понятие этой категории. Данный пробел в законодательстве зачастую порождает сложности в научных изысканиях и в дальнейшем закреплении новых следственных действий, продиктованных процессами криминализации и декриминализации в стране. Кроме того, сегодня при формировании понятия «следственное действие» должен быть включен и криминалистический аспект, поскольку криминалистика как прикладная наука вносит огромный вклад в общее дело по борьбе с преступностью.

Общеизвестно, что теоретические основы криминалистики, прежде всего, тесно переплетаются с наукой уголовного процесса. По мнению А.Н. Васильева и Н.П. Яблокова, «их объединяет общая задача — проведение в жизнь требований уголовно-процессуального закона по расследованию и предупреждению преступлений и соприкосновение их научных положений, а также рекомендаций, разрабатываемых для практики»<sup>2</sup>. Именно криминалистическая наука, реализуя требования УПК РФ, способна выявить и предложить необходимый комплекс тактических приемов и методов по расследованию и сбору доказательственной информации по конкретным уголовным делам тех или иных групп преступлений, что придает следственному действию криминалистический аспект. Как справедливо указывают О.Я. Баев и Д.А. Солодов, все действия следователя — действия процессуальные, но далеко не все процессуальные действия являются следственными. Поэтому о следственных действиях есть смысл говорить лишь в том случае, если они опосредованы в уголовно-процессуальном законе<sup>3</sup>.

Процесс трансформации действий следователя в рамки УПК РФ проходит длительное время. Подтверждением данного тезиса может стать небольшой исторический экскурс по введению и процессуальному закреплению новых следственных действий. В частности, исторически сложилось, что комплексы следственных действий в теории уголовно-процессуального права и криминалистики изменялись и порой дополняли друг друга. К примеру, в УПК РСФСР 1922 г. в систему следственных (процессуальных) действий включались такие действия следователя как: 1) выемка почтово-телеграфной корреспонденции; 2) допрос (подозреваемого, обвиняемого, свидетеля, эксперта); 3) предъявление обвинения обвиняемому; 4) составление обвинительного заключения; 5) обыск; 6) выемка; 7) осмотр; 8) освидетельствование, а также иные процессуальные действия, не направленные на собирание и исследование доказательств<sup>4</sup>. Как видно, перечень следственных действий не столь широк, как в настоящее время.

В УПК РСФСР 1960 г. комплекс следственных (процессуальных) действий расширился и дополнился такими процессуальными действиями как: 1) очная ставка; 2) предъявление для опознания; 3) наложение ареста на имущество; 4) следственный эксперимент; 5) получение образцов для сравнительного исследования<sup>5</sup>.

Наблюдая этапы формирования процессуальных основ следственных действий, С.А. Шейфер писал, что следует признать, что система следственных

действий в уголовном процессе России, хотя и формировалась в течение длительного времени, носит все же открытый характер, т. е. допускает ее пополнение новыми элементами. Научное познание все глубже постигает особенности следов события, к отображению которых приспособлены следственные действия, а процессуальная наука и криминалистика на этой основе, а также с учетом потребностей практики формулирует свои предложения об усовершенствовании и пополнении системы новыми познавательными элементами.

Вместе с тем пополнение уголовно-процессуального законодательства новыми следственными действиями — достаточно сложный и длительный процесс научной и практической апробации предложений о введении в нее новых элементов и усовершенствовании действующих. Кроме того, сама система, сформировавшись как целостное образование, накладывает на этот процесс существенные ограничения, препятствуя произвольному присоединению новых элементов, в известной мере предопределяя тот тип результатов, которые могут быть введены в нее<sup>6</sup>. Проведенный анализ динамики процессуального закрепления и определения современной совокупности следственных действий в УПК РФ доказывает значимость криминалистического подхода к определению понятия «следственное действие».

На наш взгляд, при определении содержания «следственное действие» необходимо руководствоваться не только нормами уголовно-процессуального закона, но и учитывать новейшие разработки криминалистической науки, подчеркивающей значимость следственных действий, без чего любая следственная работа невозможна. Отсутствие криминалистического аспекта в определении следственного действия, по нашему мнению, повлияло на наличие диаметрально противоположных мнений в понимании данной дефиниции.

На сегодняшний день существуют различные точки зрения и трактовки понимания следственных действий. Анализу данного вопроса особое внимание уделяли такие ученые, как: О.Я. Баев, В.П. Божьев, И.Е. Быховский, В.В. Кальницкий, В.И. Комиссаров, А.П. Рыжаков, А.Б. Соловьев, А.А. Чувилев, С.А. Шейфер и многие др.

Так, А.М. Ларин, И.Ф. Герасимов, исходя из субъекта деятельности, считали, что все, что делает следователь во исполнение требований уголовно-процессуального закона, есть следственные действия<sup>7</sup>.

Данные утверждения основаны на тех положениях, что для осуществления производства расследования, а также законного и обоснованного вывода о виновности обвиняемого в совершении преступления или о прекращении уголовного дела или уголовного преследования закон выделяет самостоятельную процессуальную фигуру следователя, наделяя его необходимыми властными полномочиями<sup>8</sup>. Это — широкая трактовка термина «следственные действия», ставящая знак равенства между следственными и процессуальными действиями. Тем не менее, законодатель в какой-то степени сформировал именно такой подход к пониманию рассматриваемого нами вопроса (ст. 5 УПК РФ).

Существует и более узкая трактовка понятия «следственное действие». В частности, И.Е. Быховский, А.Н. Гусаков и другие исследователи полагали, что термин «следственное действие» следует трактовать не через субъекта, а через содержание деятельности, поскольку, по их мнению, деятельность следователя носит явно выраженный исследовательский характер (осмотр, допрос, следственный эксперимент и др.)<sup>9</sup>. То есть к следственным относят лишь часть процессуальных действий, имеющих познавательный характер.



Думается ученые, которые относят к следственным действиям все процессуальные действия познавательного характера, направленные на сбор и закрепление доказательств, возможно, правы, поскольку делают акцент именно на исследовательской части работы следователя.

Аналогичное понятие мы находим в иных источниках: следственными называются такие процессуальные действия, целью которых является получение доказательств<sup>10</sup>.

Здесь важно отметить, что следователь собирает не доказательства, составляя обвинительное заключение, а «криминалистически значимую информацию, имеющую доказательственный характер», и только в суде данная информация становится (признается) в конечном итоге доказательствами. При этом, по мнению В.В. Трухачева, «доказательственная информация выступает в качестве основы для формирования, подчеркнем это особо, конечного «продукта» криминалистической деятельности — доказательств»<sup>11</sup>.

В этом случае понятие «доказательство» наиболее близко соприкасается с понятием «информация». Вместе с тем, как справедливо отмечает С.А. Россов, «нормативные акты, регламентирующие уголовно-процессуальную деятельность, термина “информация” традиционно избегают. В тех же случаях, когда речь идет о судебных доказательствах и доказывании, т. е. фактически об информационных процессах, составляющих суть и самих доказательств и процесса доказывания, оперируют термином “сведения”»<sup>12</sup>. Представляется, что законодательная конструкция понятия «доказательство» значительно уже понятия информация, что негативно сказывается на доказывании, препятствуя вовлечению в этот процесс других видов информации.

Информация криминалистически значимая — это сведения, данные, имеющие отношение к раскрытию и расследованию преступления. Она подразделяется на доказательственную и ориентирующую — полученную из непроцессуальных источников и доказательственного значения не имеющую; последняя может быть использована для выдвижения версий, определения направлений расследования, планирования следственных действий, прогнозирования возможной линии поведения участников расследования и т. п. Криминалистически значимой может оказаться любая информация любой природы<sup>13</sup>.

Понятия «сбор» и «получение» (информации, но не доказательств), по мнению авторов (Р.С. Белкин, В.А. Образцов, А.Б. Соловьев, С.А. Шейфер), не совсем равноценны. «Сбор» — более емкое определение, чем «получение», поскольку «собрать» данную информацию следователь может в результате своих активных действий, а также дополнительно «получить» информацию по факту совершения преступления от действий других лиц. Например, проверка показаний на месте, которую проводит следователь, — это его собственное активное действие по сбору информации, а такое следственное действие как запись переговоров, которое установлено УПК РФ, является сбором информации, «полученной» в результате активных действий других лиц, а именно специалистов в области связи и коммуникаций. И в первом, и во втором случае следователь «собирает» материалы по делу как результат своих и чужих активных действий.

Под следственными действиями в криминалистической и уголовно-процессуальной теории принято понимать (Р.С. Белкин, В.А. Образцов, С.А. Шейфер и др.) закрепленные уголовно-процессуальным законом отдельные комплексы познавательных и удостоверительных операций, направленные на

собираение, исследование, использование и оценку доказательств. С данным суждением можно согласиться, если эти «отдельные комплексы познавательных и удостоверительных операций» базируются в т. ч. и на знаниях криминалистической науки.

Можно разделить точку зрения А.Б. Соловьева, который под следственными действиями понимает «подробно регламентированные уголовно-процессуальным законом и применяемые в целях собирания (формирования) доказательств действия, имеющие познавательный и удостоверительный аспекты (стороны) и включающие систему взаимосвязанных операций, которые обусловлены своеобразным сочетанием в каждом из общенаучных методов познания, соответствующих особенностям следов преступления»<sup>14</sup>. Здесь мы, опять же, не согласимся с включением в данное определение термина «доказательство». Однако данное определение созвучно с нашим пониманием системы следственных действий, что имеет место в рамках одного уголовного дела.

Отсутствие четкого понятия следственного действия порождает бурные (зачастую бесплодные) дискуссии. Закрепление же в УПК РФ понятия «следственное действие», способно сгладить противоречия и объединить юристов, поскольку только единство решаемых задач криминалистики и уголовного процесса влияет на эффективность раскрытия преступлений.

Таким образом, на основе анализа специальной литературы, можно сформулировать следующее определение следственного действия: *действие следователя, направленное на собирание, исследование, фиксацию и оценку криминалистически значимой информации, имеющей доказательственное значение, с учетом положений криминалистической науки и практики, и отраженных в уголовно-процессуальных документах в рамках как отдельно взятой системы следственных действий по конкретному уголовному делу, так и во всей совокупности следственных действий, закрепленных в уголовно-процессуальном законе.*

С позиции УПК РФ и криминалистики к следственным действиям сегодня можно отнести: следственный осмотр и освидетельствование; обыск и выемку; допрос и очную ставку; следственный эксперимент и проверку показаний на месте; предъявление для опознания.

В последние годы в уголовном праве Латвии появилась отдельная глава «Специальные следственные действия», к которым относятся: «контроль корреспонденции; контроль средств связи; наблюдение и слежка за лицом; специальный следственный эксперимент...» и др. На наш взгляд, по УПК РФ эти «специальные следственные действия» трудно отнести к процессуальным. Они полностью согласуются с оперативно-розыскными мероприятиями. Разумеется, критиковать идеи (нормы права) зарубежных юристов нам непозволительно, тем более, что это уже сделали латвийские ученые В.Н. Терехович и Э.В. Ниманде<sup>15</sup>.

Дискуссионность отнесения к следственным таких действий, как: наложение ареста на имущество, эксгумация, задержание, следственная реконструкция и другие, в данной статье рассматриваться не будут. Эти вопросы достаточно полно проанализированы вышеназванными авторами. Мы разделяем позицию ученых (О.Я. Баев, В.И. Комиссаров, А.Б. Соловьева, В.Ю. Шепитько и др.) в той части, что подобные действия являются подготовительной или заключительной частью какого-либо одного (а возможно и группы) следственного действия (обыска, осмотра, допроса, следственного эксперимента, назначения экспертизы).

Ограничивая криминалистику, в т. ч. и криминалистическую тактику, от науки уголовного процесса по предмету исследования, следует иметь в виду, что многочисленные связи между этими науками доказывают ненужность, да и невозможность изоляции их друг от друга. Для этих наук, как и для всех смежных наук, в наше время характерен процесс взаимопроникновения<sup>16</sup>.

Итак, в юридической литературе достаточно четко просматривается суждение (в различных его модификациях) о том, что следственное действие — это деятельность следователя по сбору, анализу и проверке доказательств. Другие же действия следователя, прямо не связанные со сбором, исследованием и проверкой доказательственной информации, принято обозначать термином «процессуальные» или «иные действия» следователя<sup>17</sup>.

По нашему мнению, развитие криминалистической теории указывает на то обстоятельство, что каждое следственное действие требует изначально определенных тактических приемов, возможно, еще «не опосредованных в уголовном процессе», но стремящихся получить такую процессуальную «оболочку». Например, криминалистика как наука способна предложить и научно определить алгоритм действий следователя по собиранию информации в труднодоступных местах, т. е. тех доказательств, которые следователь получает от спасателей, подводников, скалолазов, пожарных и других лиц с дальнейшей фиксацией этих действий. В подобных ситуациях важно правильно и законно проводить все следственные действия, которые в силу сложности или невозможности личного участия следователя (понятых) переходят в действия указанных специалистов. Правильная и, что особо важно, правомерная фиксация полученной информации будет определять допустимость конкретной информации по делу. И в этом направлении криминалистика может предложить новые и более совершенные средства, приемы и методы по собиранию доказательств.

Данное обстоятельство указывает на возможность иначе определить содержание и характер следственного действия, а именно, определить следственное действие как непосредственное или опосредованное получение информации по делу. Так, может ли не следователь, а иное лицо (специалист) по поручению следователя проводить действие, если, к примеру, только альпинист может осмотреть место гибели другого альпиниста, только специалист-глубоководник способен осмотреть характер повреждений затонувшего судна, и др. Как и с использованием каких технических средств осмотр альпиниста, водолаза будет считаться сбором допустимой информации по делу? Каким образом в этом случае все тот же водолаз будет считаться «управомоченным» лицом, имеющим право, а возможно, и обязанность по обнаружению, изъятию, исследованию и фиксации доказательственной информации. Данные положения также имеют значение для определения криминалистического содержания следственного действия и, несомненно, должны учитываться при формулировании его понятия.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4921.

<sup>2</sup> Васильев А.Н., Яблоков Н.П. Предмет, система и теоретические основы криминалистики. М., 1984. С. 12.

<sup>3</sup> См.: Баев О.Я., Солодов Д.А. Криминалистический комментарий к процессуальному порядку производства следственных действий по Уголовно-процессуальному кодексу России. Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2008.

<sup>4</sup> См.: Строгович М.С., Карницкий Д.А. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (комментарий). М., 1925.

<sup>5</sup> См.: Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40, ст. 592.

<sup>6</sup> См.: Шейфер С.А. Следственные действия. Основания, процессуальный порядок и доказательственное значение. М., 2004. С. 36.

<sup>7</sup> См.: *Ларин А.М.* Расследование по уголовному делу. Планирование, организация. М., 1970; *Герасимов И.Ф.* Некоторые проблемы раскрытия преступлений. Свердловск, 1975. Такой же взгляд излагается и в современной литературе. См. Уголовный процесс: учебник для вузов / под ред. К.Ф. Гущенко. М., 1998. С. 206; Уголовный процесс России / под ред. З.Ф. Ковриги и Н.П. Кузнецова. Воронеж, 2003. С. 215.

<sup>8</sup> См.: *Алимамедов Э.Н.* Задачи и сущность этапа окончания предварительного следствия с обвинительным заключением // Российский судья. 2011. № 10.

<sup>9</sup> См.: *Быховский И.Е.* Развитие процессуальной регламентации следственных действий. // Советское государство и право. 1972. № 4. С. 108; *Гусаков А.Н.* Следственные действия и тактические приемы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 8.

<sup>10</sup> См., например: Уголовный процесс / под ред. И.Л. Петрухина. М., 2001. С. 26; Уголовно-процессуальное право / под ред. П.А. Лупинской. М., 2004. С. 390 и др.

<sup>11</sup> *Трухачев В.В.* Преступное воздействие на доказательственную информацию: правовые и криминалистические средства предупреждения, выявления, нейтрализации. Воронеж, 2000. С. 118.

<sup>12</sup> *Россов С.А.* Информация и судебные доказательства // Российский следователь. 2004. № 3.

<sup>13</sup> См.: *Белкин Р.С.* Криминалистическая энциклопедия. М., 1997. С. 84.

<sup>14</sup> См.: *Соловьев А.Б.* Система следственных действий как средство уголовно-процессуального доказывания? научно-методическое пособие. М., 2006. С. 36. Ранее эта же мысль высказывалась им (см.: *Казинян Г.С., Соловьев А.Б.* Проблемы эффективности следственных действий. Ереван, 1987. С. 23).

<sup>15</sup> См.: Ценностные ориентации основ современного уголовного правоприменения Латвии // Международный научно-практический юридический журнал «Криминалист» первопечатный. 2012. № 5. С. 58–66.

<sup>16</sup> *Гинзбург А.Я., Белкин А.Р.* Криминалистическая тактика: учебник / под общ. ред. А.Ф. Аубакирова. Алматы, 1998. С. 40.

<sup>17</sup> См.: *Комиссаров В.И.* Актуальные проблемы следственной тактики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1988. С. 234–235.

# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

---

**И.С. Троекурова, Е.А. Нехорошева**

## ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ВНУТРИОТРАСЛЕВОЙ ТОРГОВЛИ РОССИИ СО СТРАНАМИ СВА

В статье рассматриваются современное состояние и тенденции развития внутриотраслевой торговли России со странами Северо-Восточной Азии. Особое внимание уделено основным торговым партнерам России в регионе — Китаю, Японии, Республике Корея. Выделены отрасли, для которых внутриотраслевая торговля имеет высокую интенсивность, и отрасли, имеющие потенциал к развитию кооперационных связей.

**Ключевые слова:** внутриотраслевая торговля, индекс Грубеля-Ллойда, страны Северо-Восточной Азии, кооперационные связи.

**I.S. Troekurova, E.A. Nekhorosheva**

## PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF INTRA-INDUSTRY TRADE BETWEEN RUSSIA AND NORTHEAST ASIAN COUNTRIES

The article covers the present state and development trends of intra-industry trade between Russia and Northeast Asian countries. Particular attention is paid to the major trade partners of Russia in the region — China, Japan, the Republic of Korea. In the article industries with high intensity of intra-industry trade and industries with good potential for cooperation ties development are defined.

**Keywords:** intra-industry trade, Grubel-Lloyd index, Northeast Asian countries, cooperation ties.

Предпосылкой к интеграции стран является торгово-экономическое сотрудничество. Его эффективность определяет дальнейшее развитие интеграционных процессов и возможность создания ЗСТ. Поэтому необходимы своевременное выявление взаимных интересов в торговле, стимулирование технологического обмена и создание кооперационных связей на ее основе.

Северо-Восточная Азия (СВА) — ключевой регион для интеграции российской экономики в АТР.

Внешняя торговля товарами может быть подразделена на межотраслевую и внутриотраслевую.

Межотраслевая торговля предполагает обмен стран товарами различных отраслей и основывается, главным образом, на обеспеченности стран факторами производства.

Внутриотраслевая торговля (ВОТ) служит одним из показателей интеграции экономик торговых партнеров и указывает на значимость их торговли друг

---

© Троекурова Ирина Степановна, 2013

Доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономической теории (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: troekurovais@mail.ru

© Нехорошева Екатерина Алексеевна, 2013

Студент специальности «Мировая экономика» (Саратовский государственный социально-экономический институт Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова); e-mail: nechorosheva@list.ru

для друга. Уровень ВОТ отражает степень распределения производственных процессов между торговыми партнерами. При этом имеется в виду и выход воспроизводственного процесса одного вида товара за пределы одной национальной экономики, и специализация стран на производстве отдельных видов товаров одной отрасли, которыми производится обмен между торговыми партнерами.

Под торговыми партнерами могут пониматься как отдельные экономики мирового хозяйства, так и группы стран, так и все страны мира.

Уровень ВОТ отдельной страны со всеми странами мира определяет степень интеграции страны в мировую экономику. Чем более диверсифицирована экономика страны, чем более она развита в технологическом отношении, тем выше будет доля ВОТ в ее товарообороте.

Предполагается, что развитие ВОТ стимулирует обмен новыми технологиями и способствует экономическому росту. Для оценки ВОТ могут быть использованы различные индикаторы (индекс Грубеля-Ллойда, индекс перекрытия торговли, индекс Вердона, индекс Баласса). Самым распространенным является индекс Грубеля-Ллойда, который был предложен Г. Грубелем и П. Ллойдом в 1975 г.<sup>1</sup> Формула расчета индекса для отдельной отрасли выглядит следующим образом:

$$\text{ВОТ} = \left( 1 - \frac{|X_i - M_i|}{X_i + M_i} \right) * 100,$$

где  $X_i$  — стоимость экспорта отрасли  $i$ ,  $M_i$  — стоимость импорта отрасли  $i$ .

Для расчета индекса Грубеля-Ллойда по всем товарным группам применима следующая формула:

$$\text{ВОТ} = \left( 1 - \frac{\sum_i |X_i - M_i|}{\sum_i (X_i + M_i)} \right) * 100$$

Значение индекса принадлежит отрезку [0;100] и отражает долю ВОТ в общем объеме товарооборота данной страны с другой страной, группой стран или со всеми остальными странами мира. Если торговля товарами отрасли  $i$  носит односторонний характер (только импортируется или только экспортируется), то значение индекса будет равно 0, характер торговли товарами данной отрасли носит исключительно межотраслевой характер. При стремлении разницы между стоимостью экспорта и импорта отрасли  $i$  к 0, значение индекса стремится к 100, и это означает, что вся торговля носит внутриотраслевой характер.

В рамках исследования использована Международная стандартная торговая классификация (МСТК, третий пересмотр, SITC Rev. 3). Для анализа и оценки внутриотраслевой торговли стран Северо-Восточной Азии (СВА — КНР, Япония, Республика Корея, Монголия, КНДР) отдели классификации, представляющие второй уровень агрегирования (двузначный код товара), распределены авторами на группы, отражающие отраслевое происхождение товара (таблица).

Проанализировав результаты, полученные при подсчете индекса Грубеля-Ллойда для торговли России со странами СВА, можно сделать следующие выводы:

*Россия — Китай:* высокие значения индекса Грубеля-Ллойда характерны для торговли данных стран продовольственными товарами, сельскохозяйственным сырьем (кроме текстильного), продукцией химической и фармацевтической

## Индекс Грубеля-Ллойда для торговли России со странами СВА\*

Страна-партнер	Год	Товарная группа									
		Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	Минеральные продукты	Продукция химической и фармацевтической промышленности, каучук, пластмассы, резина	Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	Продукция лесной промышленности	Текстиль, текстильные изделия и обувь	Металлы и изделия из них	Машины, оборудование и транспортные средства	Драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них	Другие товары
Россия — мир	2008	40,14	3,11	92,08	73,04	62,80	8,62	57,06	22,48	0,00	80,23
	2009	49,26	2,91	74,82	60,26	67,30	8,64	54,16	30,18	—	82,56
	2010	38,49	3,06	75,45	71,13	69,78	5,98	59,21	24,22	0,00	99,32
	2011	44,7	3,81	78,84	68,87	70,8	5,56	62,25	17,5	0,00	43,44
Россия — Китай	2008	18,61	4,81	77,98	43,92	20,14	0,50	77,88	9,01	0,00	2,90
	2009	76,73	2,79	83,10	49,61	18,24	0,29	86,52	17,22	—	7,63
	2010	82,89	3,99	94,37	43,73	24,68	0,46	65,88	10,49	—	16,30
	2011	72,43	2,33	98,87	35,02	26,48	0,26	86,33	6,55	—	17,93
Россия — Япония	2008	49,44	2,33	24,32	7,07	9,05	8,47	20,80	0,97	—	25,16
	2009	26,02	0,97	15,86	10,84	15,10	7,42	26,62	2,87	—	25,27
	2010	56,93	0,65	18,71	70,75	24,23	6,03	62,92	5,17	—	26,01
	2011	26,56	0,79	19,43	42,29	26,18	2,86	87,72	3,94	—	41,45
Россия — Республика Корея	2008	85,33	2,35	22,64	23,93	58,38	1,64	36,55	1,88	—	12,92
	2009	27,48	2,50	30,94	15,85	58,74	5,10	55,84	5,22	—	44,67
	2010	26,18	1,71	18,78	15,03	51,47	3,69	42,91	14,97	—	54,86
	2011	22,73	1,63	10,76	17,32	45,77	6,97	65,92	3,33	—	54,47
Россия — КНДР	2008	19,97	0,04	68,15	0,00	0,23	10,75	48,19	58,65	—	9,14
	2009	4,23	8,66	74,67	—	0,54	35,26	33,74	51,88	—	22,78
	2010	6,28	28,35	94,85	—	2,45	8,52	46,58	85,46	—	56,19
	2011	0,13	14,02	95,41	0,00	4,96	42,34	6,74	65,48	—	28,40
Россия — Монголия	2008	22,67	12,38	0,06	22,74	0,01	60,19	0,01	0,84	—	10,12
	2009	45,68	12,95	0,13	0,00	0,01	54,29	1,48	3,12	—	4,45
	2010	35,45	14,62	0,08	0,00	0,00	57,36	7,59	0,11	—	1,19
	2011	27,51	13,00	0,00	0,00	0,00	65,62	0,10	0,05	—	1,38
Россия — Макао	2008	—	—	0,00	—	—	0,00	—	59,41	—	0,00
	2009	0,00	—	0,00	—	0,00	0,00	0,00	0,00	—	70,05
	2010	—	—	0,00	—	—	0,00	—	0,00	—	0,00
	2011	—	—	0,00	—	0,00	0,00	0,00	0,00	—	0,00
Россия — Гонконг	2008	3,05	9,30	19,27	0,04	2,04	3,45	8,56	72,43	—	8,57
	2009	1,28	0,00	8,46	0,04	2,96	4,75	5,21	53,79	—	5,89
	2010	1,32	0,00	4,05	5,47	3,55	1,47	5,61	76,41	—	12,22
	2011	0,34	0,00	3,60	5,02	2,16	1,34	34,03	85,88	—	9,59

\* Рассчитано авторами по данным UN COMTRADE. Прочерк в ячейке означает отсутствие торговли по данной товарной группе со страной-партнером в соответствующем году.

промышленности, кожевенным сырьем, пушниной и изделиями из них, а также металлами и изделиями из них. Хорошим потенциалом к интенсификации ВОТ обладают товарные группы: продукция лесной промышленности и «другие товары». Близкими к одностороннему характеру торговли определяются минеральные продукты (экспорт), текстильные изделия (импорт) и машины, оборудование и транспортные средства (импорт).

Если смотреть на значения индекса более детализировано (опускаясь до трехзначных кодов товаров), то по итогам 2011 г. товаров, по которым ВОТ занимала хотя бы 50 % от общего товарооборота, по данной позиции наблюдалась только у следующих товаров (приведены товары, товарооборот которых более 100 млн долл.): 515 — соединения, состоящие из органических и неорганических веществ; гетероциклические соединения, нуклеиновые кислоты и их соли и сульфамиды; 931 — специальные операции и товары, не классифицированные по типу; 514 — соединения с азотной функцией; 575 — прочие пластмассы в первичной форме; 641 — бумага и картон; 682 — уголь; 684 — алюминий; 278 — прочее минеральное сырье (сюда, в частности, относятся графит, доломит, магнезит, битумный сланец, асфальт и т. д.); 761 — чушковый чугун, зеркальный чугун, губчатое железо, железные или стальные гранулы и порошки, ферросплавы; 748 — передаточные валы и т. п.; 522 — неорганические химические элементы, окиси и галогенные соли; 892 — печатная продукция.

ВОТ по перечисленным товарам является горизонтальной, продукты на данном уровне агрегирования могут рассматриваться как принадлежащие одной стадии производственного процесса.

Таким образом, исходя из того, что для 6 из 9 товарных групп (не считая девятую группу) характерен значимый уровень ВОТ, а при более детальном изучении структуры торговли России и Китая мы обнаружили крайне низкие показатели индекса Грубеля-Ллойда, можно заключить, что в целом ВОТ России и Китая носит вертикальный характер. Это говорит о сложившихся предпосылках к более глубокой интеграции двух стран, развитию производственной кооперации.

*Россия — Япония:* наибольшие значения показателя Грубеля-Ллойда характерны для продовольственных товаров, сельскохозяйственного сырья (кроме текстильного), кожевенного сырья, пушнины и изделий из них, металлов и изделий из них и «других товаров». Хороший потенциал присущ торговле продукцией химической, фармацевтической и лесной промышленности. Так же как и с Китаем, торговля с Японией минеральными продуктами, текстилем, текстильными изделиями, обувью, машинами, оборудованием и транспортными средствами носит однонаправленный характер. Рассмотрим более подробно товарные позиции, по которым ВОТ занимала хотя бы 50 % от общего товарооборота (приведены товары, товарооборот которых более 100 млн долл.): 793 — суда, катера (лодки) (включая суда на воздушной подушке) и плавучие сооружения, 232 — синтетический каучук, регенерированная резина, отходы, обрезки и отбросы незатвердевшего каучука. Как видно, ВОТ России и Японии вертикальная, однако значимость ВОТ с Японией ниже, чем с Китаем.

*Россия — Республика Корея:* высокий уровень ВОТ характерен для продукции лесной промышленности, металлов и изделий из них, а также групп «других товаров». Потенциальными товарными группами для роста ВОТ являются продовольственные товары, сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного), продукция химической и фармацевтической промышленности, кожевенное сы-



рье, пушнина и изделия из них. Практически односторонней является торговля следующими товарами: минеральными продуктами, текстилем, текстильными изделиями, обувью, машинами, оборудованием и транспортными средствами. ВОТ только одного товара занимала более 50 % от общего товарооборота по данной позиции 773 — электрораспределительное оборудование, не включенное в другие категории. Таким образом, несмотря на более низкий уровень ВОТ с Кореей, по сравнению с Китаем и Японией, она носит вертикальный характер и это позволяет предположить благоприятную возможность интеграции России с Республикой Корея и в регион СВА в целом.

Для более полного отражения положения России в СВА рассмотрим ВОТ России с другими странами СВА.

*Россия — КНДР:* высокие значения индекса Грубеля-Ллойда характерны для торговли продукцией химической и фармацевтической промышленности, машинами, оборудованием и транспортными средствами, а также «другими товарами». Потенциалом к росту ВОТ обладают минеральные продукты, текстиль, текстильные изделия, обувь, металлы и изделия из них. В 2011 г. значение индекса Грубеля-Ллойда резко сократилось по товарной группе «металлы и изделия из них». Это было связано с резким увеличением экспорта России в КНДР товаров 69 позиции — «изделий из металла, не включенных в другие категории». Поскольку весь объем внешней торговли России с КНДР в 2011 г. едва превышал 100 млн долл. (113,7 млн долл.), то ограничимся рассмотрением только тех товарных позиций, которые входят в двадцатку самых торгуемых товаров и по которым индекс принимал значительные показатели на протяжении четырехлетнего периода: 273 — камень, песок и гравий; 598 — различные химические продукты, не включенные в другие категории; 793 — суда, катера (лодки) (включая суда на воздушной подушке) и плавучие сооружения; 778 — электрические машины и устройства, не включенные в другие категории. О характере торговли с КНДР, исходя только из значения индекса, достаточно сложно судить. Причинами этого являются малый объем торговли, нестабильность объемов торговли по отдельным позициям, связанные с тем, что внешнеторговые сделки носят исключительный характер, и т. д. Однако прослеживается тенденция к увеличению ВОТ продукцией химической и фармацевтической промышленности, машинами, оборудованием и транспортными средствами.

*Россия — Монголия:* хорошие показатели индекса Грубеля-Ллойда отмечают для торговли продовольственными товарами, сельскохозяйственным сырьем, минеральными продуктами, текстилем, текстильными изделиями и обувью. Для остальных групп товаров торговля, если она имеет место, характеризуется низкой значимостью внутриотраслевого обмена.

*Россия — Гонконг:* высокий уровень ВОТ характерен для торговли машинами, оборудованием и транспортными средствами. В 2011 г. отмечался резкий рост индекса Грубеля-Ллойда для торговли металлами и изделиями из них. Это было связано с ростом импорта России товаров: 287 — руды и концентраты неблагородных металлов, не включенные в другие категории и ростом экспорта; 699 — изделия из неблагородных металлов, не включенные в другие категории. Однако объемы ВОТ слишком малы, чтобы говорить о положительных тенденциях к интеграции.

*Россия — Макао:* торговля с Макао носила характер внутриотраслевой только в 2008 г. для товарной группы «машины, оборудование и транспортные

средства» и в 2010 г. для группы «другие товары». В отличие от предыдущих лет в 2008 г. Россия экспортировала в Макао товары по позициям: 772 — электрические приборы для замыкания и размыкания электрических цепей, для защиты электрических цепей или для подключения к электрическим цепям или соединения электрических цепей и 778 — электрические машины и устройства, не включенные в другие категории, вкуче с показателем импорта по данной отраслевой группе это дало ненулевое значение индекса. Однако рассматривать такую ВОТ как показатель развития внутриотраслевых связей нельзя. В 2009 г. аналогичная ситуация была с единичной экспортной поставкой России товаров 894 — детские коляски, игрушки, игры и спортивные товары. ВОТ с Макао также носит эпизодический характер.

Китай, Япония, Республика Корея являются главными партнерами России в СВА, и наличие значительных показателей вертикальной ВОТ говорит о благоприятных тенденциях интеграционных процессов в регионе. Для России основополагающим условием успешного их развития на данном этапе является встраивание в производственные цепочки стран региона, формирование новых кооперационных связей. Прежде всего, это может быть металлургическая и лесная промышленность. Дальний Восток РФ — регион, богатый металлической рудой и ценными лесными породами. ВОТ по данным отраслям обладает потенциалом, поэтому необходимо и стратегически важно создание обрабатывающих производств, ориентированных на удовлетворение потребностей указанных стран в промышленных товарах, используемых в последующих стадиях производства готовых изделий.

Кроме того, имеющийся достаточно высокий уровень ВОТ машинами, оборудованием и транспортными средствами отражает взаимный интерес сторон к обмену технологиями. Данная отрасль наряду с химической промышленностью должны стать опорными точками сотрудничества России со странами СВА в высокотехнологичных областях.

Таким образом, анализ полученных данных позволяет сделать вывод, что в целом ВОТ России со странами СВА развивается, что соответствует постепенной интеграции российской экономики в данный регион.

<sup>1</sup> *Grubel H., Lloyd P. Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Product. London, 1975. P. 5.*

**Люй Бо**

## **САММИТ ВЛАДИВОСТОК — 2012: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИК**

В статье проанализированы основные направления сотрудничества в рамках АТЭС. Показана важность саммита Владивосток-2012 для Китая. Особое внимание уделено инвестиционному сотрудничеству между экономикками-участницами АТЭС. Рассмотрены конкретные идеи интеграции, выдвигавшиеся на саммите.

**Ключевые слова:** Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), саммит, Декларация лидеров.

© Люй Бо, 2013

Аспирант кафедры мировой экономики и управления внешнеэкономической деятельностью (Саратовский государственный социально-экономический институт Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова); e-mail: lu.bo@emk.ru

Lu Bo

## APEC SUMMIT IN VLADIVOSTOK — 2012: RESULTS AND PROSPECTS OF ECONOMIC DEVELOPMENT

The main area of cooperation within APEC was analyzed in the article. The importance of summit Vladivostok-2012 for China was shown. Special focus is on investment cooperation between member economies of APEC. In the article presents concrete ideas of integration which were proposed at the summit.

**Keywords:** Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), summit, declarations of leaders.

Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС, Asia-Pacific Economic Cooperation Forum) — межгосударственный форум, созданный для содействия экономическому росту, сотрудничеству, торговле и инвестициям в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР).

На долю участников АТЭС приходится около 54 % мирового ВВП, 44 % оборота международной торговли, более 40 % объема прямых иностранных инвестиций и около 40 % населения мира<sup>1</sup>.

АТЭС был образован в ноябре 1989 г. на первой конференции министров иностранных дел и экономики 12 стран АТР в г. Канберра по инициативе Австралии. Созданию АТЭС предшествовало формирование в АТР в 1960–1980-х гг. более локальных экономических союзов (Тихоокеанского экономического совета, Конференции по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству, Южно-тихоокеанского форума и т. д.).

Участниками АТЭС являются 21 страна и территория: Австралия, Бруней, Вьетнам, Гонконг (специальный административный район КНР), Индонезия, Канада, КНР, Республика Корея, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Папуа-Новая Гвинея, Перу, Россия, Сингапур, США, Таиланд, Тайвань, Филиппины, Чили, Япония. С учетом специфики, обусловленной участием в АТЭС Тайваня и Гонконга, членов форума принято называть экономиками.

С 2 по 9 сентября 2012 г. во Владивостоке прошла 20-я ежегодная встреча глав экономик АТЭС. Это первый саммит АТЭС в России, участие в нем приняли все 21 экономика форума.

За год российского председательства в АТЭС в рамках форума было проведено свыше 100 различных мероприятий, что позволило партнерам не только убедиться в технологических и инвестиционных возможностях России, но и лучше узнать ее культуру, традиции, людей. Россия на деле подтверждает приверженность идеалам и целям АТЭС, готовность и далее продолжать конструктивное сотрудничество со всеми экономиками.

На саммите обсуждались приоритетные вопросы либерализации торговли и инвестиций, региональной экономической интеграции, укрепления продовольственной безопасности, формирования надежных транспортно-логистических цепочек и интенсивного взаимодействия для обеспечения инновационного роста.

Основная цель форума АТЭС — усилить торговые связи внутри региона и сделать его локомотивом мировой экономики.

Неделя саммита АТЭС–2012 прошла под девизом «Интеграция в целях развития, инновации — в интересах процветания»<sup>2</sup>. По результатам саммита видно, что в вышеуказанных сферах уже достигнут определенный прогресс.

Во-первых, стабильно развивается сотрудничество в торговой и инвестиционной либерализации, а также в интеграции региональной экономики. Участники форума провели углубленное обсуждение списка экологических товаров АТЭС и достигли положительных результатов. Стороны также договорились принять предложенное Россией «Положение о прозрачности в соглашениях о свободной торговле» в качестве темы торговли и инвестиций в 2012 г. и добились нового прогресса в продвижении процесса региональной экономической интеграции.

Во-вторых, были достигнуты значительные результаты в сотрудничестве по вопросам продовольственной безопасности. Все экономики поддерживают принятую в мае 2012 г. Казанскую декларацию и соответствующие инициативы России. Стороны также достигли консенсуса по укреплению инфраструктуры продовольственного рынка, содействию аграрным инвестициям, усилению продовольственной безопасности и обеспечению предоставления продовольствия социально незащищенным слоям населения<sup>3</sup>.

В-третьих, сотрудничество по логистическим цепочкам продолжает укрепляться. По инициативе России все стороны достигли консенсуса в таких сферах, как диверсификация логистических цепочек и укрепление борьбы со стихийными бедствиями.

В-четвертых, в сотрудничестве в инновационном росте получены положительные результаты. Все стороны достигли консенсуса по инициативам России о создании технической платформы, укреплении сотрудничества в высшем образовании, содействии участию малых и средних предприятий в инновациях. Кроме того, на форуме отмечалось, что произошли сдвиги в сторону преобразования экономической структуры, реформирования механизма АТЭС и т. п.

Прошедший во Владивостоке саммит имеет особое значение для Китая, т. к. страна решила проводить неформальный саммит АТЭС в 2014 г. Достигнутый всеми сторонами консенсус внесен в совместное министерское заявление. Председатель КНР Ху Цзиньтао официально объявил об этом на встрече лидеров АТЭС. Китай всегда высоко ценит экономическое сотрудничество с экономиками АТР и принимает активное участие в мероприятиях АТЭС. В 2001 г. он успешно провел 9-ю встречу лидеров АТЭС и готов по случаю проведения саммита АТЭС-2014 и впредь углублять сотрудничество со всеми членами организации и вносить еще больший вклад в содействие развитию АТР<sup>4</sup>.

Китайский представитель в Деловом консультативном совете (ДКС) АТЭС, вице-президент Торгово-промышленного банка Китая Ван Лили, принимавшая участие в саммите АТЭС в российском Владивостоке, заявила, что валюты развивающихся экономик имеют тенденцию к интернационализации, а в ходе этого процесса все страны АТР должны способствовать обмену информацией, укреплять сотрудничество и совместными усилиями защищать стабильность на финансовых рынках<sup>5</sup>.

На пресс-конференции после заседания ДКС АТЭС 2012 г. Ван Лили рассказала о том, что после финансового кризиса тема интернационализации валют развивающихся экономик активно обсуждается. «Когда в разных странах или экономиках возникли валютные проблемы, финансовый кризис заставил все государства пересмотреть проблему либерализации торговли и инвестиций. В то же время вслед за началом международного использования валют некоторых развивающихся экономик и все большего принятия их всеми вновь появилось много новых вопросов, которые нужно решать совместно»<sup>6</sup>.

Ван Лили привела пример: к началу 2011 г. Китай и еще 14 стран подписали соглашения о валютном свопе, основные мировые валюты обменивали напрямую, также некоторые государства постепенно включили свои национальные валюты в резервную валюту. С другой стороны, это побудило Китай реагировать на новые проблемы, возникающие в ходе интернационализации юаня, включая постепенное освобождение финансового рынка от контроля, содействие открытию капитальных счетов<sup>7</sup>.

На заседании ДКС также был представлен отчет по результатам исследования «Проблемы офшорных операций в юанях и направление развития в будущем». Ван Лили сказала: «Несколько предложений были приняты на пленарном заседании и вписаны в ежегодный доклад ДКС, который представят руководителям экономик АТЭС. Его основное содержание было положительно оценено участниками заседания».

«Нам необходимо улучшить сервис для клиентов и работать над развитием систем “единого окна” во всех странах АТР. Мы должны работать над внедрением системы безвизового режима для бизнесменов», — заявил председатель КНР Ху Цзиньтао, выступая на деловом форуме АТЭС<sup>8</sup>.

Второй день саммита АТЭС во Владивостоке начался с выступления председателя КНР Ху Цзиньтао. Он поделился с лидерами экономик АТЭС своим видением дальнейшего развития мировой экономики. По его словам, подобные меры играют очень важную роль в усовершенствовании транспортно-логистических цепочек. Китай предлагает многолетнюю инициативу для поддержки малых и средних предприятий для укрепления международной кооперации. «Я надеюсь, экономики АТЭС поддержат эту китайскую инициативу», — сказал Ху Цзиньтао<sup>9</sup>.

Далее председатель КНР подчеркнул, что китайское правительство будет искать возможности для сотрудничества с частными инвесторами в секторе инфраструктуры. «Мы должны углубить реформу структуры инвестиций для стимулирования развития в области инфраструктуры. Для этого нам необходимо участие мирового сообщества... Мы должны консультироваться с деловым сообществом, должны поддерживать компании в этом направлении и упрощать законодательную базу. И поощрять рыночную конкуренцию»<sup>10</sup>. Он отметил, что правительство будет исследовать возможность новых каналов и моделей инвестиций в развитие инфраструктуры.

Лидер Китая также предложил странам АТР расширить программы обмена, чтобы укрепить связи внутри региона. «Объединив наши усилия, мы можем добиться прогресса по строительству международных транспортных сетей в различных направлениях Азиатско-Тихоокеанского региона», — подчеркнул Ху Цзиньтао<sup>11</sup>. Он также отметил, что экономикам-членам АТЭС необходимо гармонизировать свои законодательства и обеспечить сотрудничество на различных уровнях.

Во время саммита Владивосток–2012 заключались и соглашения. Первую сделку стоимостью 200 млн долл. на саммите заключили Россия и Китай. Инвестиции будут направлены на переработку леса в Приморском крае компанией Russia Forest Products Group. Это вторая по величине компания по лесопереработке в России. Она обеспечивает около 10 % всего российского экспорта в Китай и около 15 % — в Японию. Инвестиции пойдут на повышение уровня переработки леса, обеспечение добавленной стоимости продукции и создадут более тысячи новых рабочих мест<sup>12</sup>.

О намерении создать Российско-китайский инвестиционный фонд стороны объявили еще в 2011 г. Этот фонд основан на инвестициях со стороны российского фонда прямых инвестиций и китайской инвестиционной корпорации. В течение полутора лет партнеры рассчитывают привлечь к сотрудничеству других инвесторов. Данная сделка — конкретный пример взаимодействия экономик АТЭС, который приводит к позитивным результатам. Китайская инвестиционная корпорация — один из самых крупных инвесторов в мире, управляющая капиталом более 410 млрд долл.<sup>13</sup> Последние 10 лет корпорация искала партнера для вложений средств в Россию. Согласно прошлогодней статистике объем инвестиций китайских инвесторов в Россию на тот период уже превышал 276 млрд долл. и эта цифра быстро растет<sup>14</sup>. Кроме того, в рамках Российско-китайского инвестиционного фонда сейчас проходят переговоры по десяти инвестиционным проектам в области сельского хозяйства и логистики. Япония и ряд других экономик АТЭС очень интересуются этой моделью сотрудничества, поскольку вопрос совместных инвестиций — один из ключевых на фоне снижения темпов роста во многих экономиках.

Во время саммита АТЭС во Владивостоке Китай и Канада подписали соглашение о поощрении и взаимной защите инвестиций. Произошло это после состоявшейся двусторонней встречи председателя КНР Ху Цзиньтао и канадского премьер-министра С. Харпера. «Данное соглашение с Китаем, который по объему ВВП занимает второе место в мире, обеспечит защиту канадских инвестиций в Китае, будет способствовать созданию рабочих мест и экономическому росту в Канаде»<sup>15</sup>, — отметил С. Харпер.

Переговоры о подписании такого двустороннего договора шли с 1994 г. Канадские фирмы теперь будут пользоваться большей защитой в китайских судах и участвовать на улучшенных условиях в тендерах на выполнение каких-либо контрактов. Равные права будут и у китайских компаний в Канаде.

В настоящее время правительство С. Харпера рассматривает просьбу Китайской национальной оффшорной нефтегазовой корпорации одобрить приобретение ею канадской нефтяной компании Nexen за 15,1 млрд долл. В свою очередь, один из ведущих канадских банков — Bank of Nova Scotia — уже более 8 мес. ожидает разрешения КНР на поглощение Bank of Guangzhou за 726 млн долл.<sup>16</sup>

Во время визита в Китай в феврале 2012 г. С. Харпер подчеркивал, что «взаимные инвестиции Канады и Китая поднялись до самого высокого уровня за всю историю двусторонних отношений, они стимулируют экономический рост в обеих странах»<sup>17</sup>.

В числе достижений АТЭС в 2012 г. — реализация инициатив, обеспечивающих всестороннее взаимодействие правительства и бизнеса, формирование государственно-частного партнерства по вопросам политики в сфере инноваций и продовольственной безопасности.

Основным итогом саммита стала Декларация лидеров экономик АТЭС. В ней отражены результаты работы форума в период российского председательства, сформулирована повестка на будущее. АТЭС исторически создавался для стимулирования взаимной торговли и инвестиций. Философия форума в том, чтобы снимать барьеры, поощрять открытость рынков и частную конкуренцию. Россия считала важным активизировать совместные усилия по продвижению этого процесса, тем более сейчас, когда все экономики заинтересованы в том, чтобы глобальная экономика преодолела угрозы рецессии и вышла на траекторию

устойчивого роста и долговременного подъема. И владивостокский саммит подтвердил приверженность экономик АТЭС базовым принципам свободы торговли и интеграции<sup>18</sup>.

Важно подчеркнуть, что задачи, которые ставились перед саммитом во Владивостоке, полностью выполнены. Удалось не только сохранить преемственность в деятельности АТЭС, но и обозначить новые горизонты и, что очень важно, дать позитивный сигнал деловым кругам. Создание форума АТЭС — это абсолютно правильная, очень полезная инициатива. Саммит АТЭС во Владивостоке еще раз показал, что это очень перспективная площадка для обмена мнениями и поиска решений перед имеющимися у всех экономик вызовами.

<sup>1</sup> См.: Саммит АТЭС во Владивостоке. URL: <http://ria.ru/spravka/20120831/733714826.html> (дата обращения: 14.11.2012).

<sup>2</sup> См.: Пресс-конференция В.В. Путина по итогам форума АТЭС. URL: <http://xn-90aoqlh7c4a.xn-d1abgfbaiyu.xn-p1ai/> (дата обращения: 14.11.2012).

<sup>3</sup> См.: Россия намерена продвинуть экономическую модификацию с помощью саммита АТЭС. URL: <http://russian.cri.cn/841/2012/09/03/1s440514.htm> (дата обращения: 17.11.2012).

<sup>4</sup> См.: Помощник главы МИД КНР Ма Чжаосюй о результатах совещания АТЭС на уровне министров. URL: [http://russian.china.org.cn/international/txt/2012-09/06/content\\_26468381.htm](http://russian.china.org.cn/international/txt/2012-09/06/content_26468381.htm) (дата обращения: 17.11.2012).

<sup>5</sup> См.: Экономике АТР должны укрепить сотрудничество в валютной сфере. Представитель Китая в ДКС. URL: <http://polpred.com/?ns=1&wregion=3> (дата обращения: 17.11.2012).

<sup>6</sup> Экономике АТР должны укрепить сотрудничество в валютной сфере. URL: [http://russian.china.org.cn/news/txt/2012-09/07/content\\_26461022.htm](http://russian.china.org.cn/news/txt/2012-09/07/content_26461022.htm) (дата обращения 18.11.2012).

<sup>7</sup> См.: Там же.

<sup>8</sup> См.: Лидер Китая предложил ввести безвизовый режим в АТР. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/16736> (дата обращения 27.11.2012).

<sup>9</sup> См.: Там же.

<sup>10</sup> См.: Там же.

<sup>11</sup> См.: Там же.

<sup>12</sup> См.: Вести экономики КНР. URL: <http://www.cntv.ru/2012/09/09/ARTI1347173156398915.shtml> (дата обращения: 17.11.2012).

<sup>13</sup> Российско-китайский инвестиционный фонд объявил о крупной сделке на саммите АТЭС. URL: <http://www.primorsky.ru/press-release/2465> (дата обращения: 20.11.2012).

<sup>14</sup> См.: Вести экономики КНР. URL: <http://www.cntv.ru/2012/09/09/ARTI1347173156398915.shtml> (дата обращения: 17.11.2012).

<sup>15</sup> Канада и Китай подписали соглашение о поощрении и взаимной защите инвестиций. URL: <http://www.itar-tass.com/c403/515490.html> (дата обращения: 27.11.2012).

<sup>16</sup> См.: Там же.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> См.: Пресс-конференция В.В. Путина по итогам форума АТЭС. URL: <http://xn-90aoqlh7c4a.xn-d1abgfbaiyu.xn-p1ai/> (дата обращения: 27.11.2012).

**ПО МАТЕРИАЛАМ КРУГЛОГО СТОЛА**

**«МОДЕРНИЗАЦИЯ  
ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В УСЛОВИЯХ УСИЛЕНИЯ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ  
В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

---

27 апреля 2013 г. кафедрой земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» был проведен круглый стол, посвященный Году охраны окружающей среды в Российской Федерации.

Со вступительным словом к участникам заседания обратился заведующий кафедрой земельного и экологического права, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор К.Г. Пандаков, который отметил важность и актуальность вопросов, поставленных на обсуждение, и обратил внимание на проблемы и тенденции развития природоресурсного и экологического законодательства в настоящий момент.

Изменения, которые были внесены в экологическое, земельное, водное, лесное, горное и иное природоресурсное законодательство в последние несколько лет, не только не способствуют улучшению экологической обстановки, а, наоборот, приводят к еще большему антропогенному воздействию на природную среду, отсутствию экономических стимулов к модернизации производств и технологий, что неизбежно ведет к нарастанию напряженности в этой сфере.

С основным докладом выступил доктор юридических наук, профессор Л.А. Тимофеев. Им были затронуты вопросы правового обеспечения деятельности рыбохозяйственного комплекса России в условиях вступления во Всемирную торговую организацию.

В свете проведения конференции по устойчивому развитию «Рио+20» и принятия ряда программных документов федерального значения в области охраны окружающей среды профессор кафедры Н.И. Махонько в своем докладе уделил внимание основным принципам экологической политики Российской Федерации, которые реализуются с участием всех заинтересованных субъектов.

С точки зрения обеспечения охраны и рационального использования природных ресурсов, подвергла анализу нормы Градостроительного кодекса РФ, регулирующие отношения в сфере осуществления территориального планирования и градостроительного зонирования, доцент, кандидат юридических наук Е.Ю. Чмыхало, которая сделала вывод о необходимости конкретизации требований экологического законодательства в нормах ГрК РФ, а также активного формирования правового механизма, способствующего их реализации.

На заседании круглого стола выступили также: доценты Е.Н. Абанина, Д.А. Агапов, Т.В. Волкова, С.Ю. Королев, О.В. Куликова, Ю.В. Сорокина, Е.А. Сухова, ст. преподаватель Е.А. Тарасова, аспиранты и магистранты кафедры.

Круг обсуждаемых вопросов был широк: совершенствование законодательства о рекультивации земель, проблемы предоставления прав на земельные участки, вопросы охраны животного и растительного мира, развития рыбохозяйственной деятельности, управления лесами, развития атомной энергетики, управления земельными ресурсами и др. По итогам круглого стола был сделан вывод о необходимости дальнейших научных исследований по рассматриваемым проблемам.

**Ключевые слова:** природоресурсное законодательство, экологическая составляющая, рациональное использование земель, использование лесов, охрана объектов животного мира, земли сельскохозяйственного назначения, обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов.



## AFTER THE MATERIALS OF THE ROUND-TABLE “MODERNIZATION OF NATURAL RESOURCES LEGISLATION IN THE INCREASINGLY ENVIRONMENTAL COMPONENT RUSSIAN FEDERATION STATE POLICY”

April 27, 2013 the Department of Land and Environmental Law Saratov State Law Academy, a round-table dedicated to the Year of Environment in the Russian Federation.

The introductory remarks to the meeting appealed Head of Land and Environmental Law PhD, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor K.G. Pandakov, who noted the importance and relevance of the topic issues raised for discussion and drew attention to the problems and trends of natural resource and environmental legislation in the current period.

The changes that were made to the environmental, land, water, forests and other natural resources legislation in the past few years, not only does not contribute to improving the environmental situation, and, on the contrary, lead to even greater human impact on the environment, lack of economic incentives for the modernization of production and technology, which will inevitably lead to an increase in tension in this area.

The keynote speaker was Doctor of Law, Professor L.A. Timofeev. They touched on legal support of the fishing industry in Russia to join the World Trade Organization.

In light of the Conference on Sustainable Development «Rio +20» and the adoption of a number of policy documents in the federal environmental, Professor N.I. Makhonko in his report paid attention to the basic principles of the environmental policy of the Russian Federation, which are implemented with the participation of all stakeholders.

From the point of view of the protection and rational use of natural resources was analyzed rates of the Town Planning Code of the Russian Federation regulating relations in the sphere of land use planning and zoning, Associate Professor, PhD E.Yu. Chmykhalo, resulting concluded that a specification of the requirements of environmental legislation in the rules GrK Russia, as well as the active form of legal mechanism to facilitate their implementation.

At the round table were also made associate professors E.N. Abanina, D.A. Agapov, T.V. Volkova, S.J. Korolev, O.V. Kulikova, Y.V. Sorokina, E.A. Suhova, Art. teacher E.A. Tarasova, graduate students and undergraduates of the department.

Terms of the issues was broad: improvement of legislation on land reclamation, the problem of providing land rights, protection of wildlife, the development of fisheries management, forest management, nuclear energy development, land management and other issues. The round table was made certain conclusions about the need for further research on the issues discussed.

**Keywords:** natural resources legislation, environmental component, rational land usage, exploitation of woods, protecting of fauna objects, earth of agricultural purpose, ensuring the protection and rational use of natural resources.

**Л.А. Тимофеев**

## ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ВТО

**L.A. Timofeev**

## QUESTIONS OF INDUSTRY ACTIVITY LEGAL ENVIRONMENT OF RUSSIA AS A MEMBER OF THE WORLD TRADE ORGANIZATIONS

Известно, что задолго до момента вступления нашей страны во Всемирную торговую организацию (ВТО) были подготовлены проект Концепции участия России в ВТО, а также План мероприятий по приведению законодательства РФ

© Тимофеев Лев Александрович, 2013  
Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

в соответствие с ее нормами и правилами. Следует отметить, что в разработку указанных документов весомую лепту внесли представители отечественной рыбохозяйственной отрасли<sup>1</sup>.

По мнению аналитиков, российский рыбохозяйственный комплекс уже сейчас в значительной степени интегрирован в мировой рынок<sup>2</sup>. В частности, отмечалось, что участие России в ВТО может стать эффективным инструментом развития рыбохозяйственного комплекса страны и основным направлением наиболее выгодного вовлечения предприятий отрасли в международные хозяйственные связи на высоких стандартах качества и безопасности<sup>3</sup>. Получила теоретическое развитие позиция, согласно которой вступление России в ВТО перспективно в плане развития интеграционных процессов в рыбохозяйственном секторе. В силу многогранности видов деятельности рыбохозяйственного комплекса влияние ВТО на единение, полноту и системность правового поля обеспечит требуемое качество законодательных инициатив<sup>4</sup>. Опубликованные в недалеком прошлом предложения по обсуждаемой проблеме сформированы по следующим направлениям:

**1. Обеспечение безопасности качества рыбопродукции:**

внесение изменений в законодательство РФ с целью сохранения программы государственного субсидирования для предприятий аквакультуры, включая развитие экологичности производства и выпускаемой продукции, а также выделение соответствующих видов субсидий из системы субсидирования сельского хозяйства, которые получили современное правовое закрепление<sup>5</sup>;

внедрение на территории Российской Федерации электронного документооборота в части оформления ветеринарных сопроводительных документов на основе ГИС Меркурий. Прав исполнительный директор Рыбного союза С. Гудков, настаивающий на немедленном внедрении такой системы, потому что отсрочки с принятием решений по указанным вопросам чреваты миллиардными потерями для производителей. В связи с этим Н. Власов подчеркивает, что рассматриваемая услуга должна быть бесплатной<sup>6</sup>. Тем не менее, необходимо учитывать и законопроектные разработки Росрыболовства (ныне — Минсельхоз России) по сопровождению уловов водных биоресурсов и рыбопродукции на территории Российской Федерации копией разрешения на вылов (добычу). Последняя должна подтверждать как безопасность указанной продукции, так и районов (вылова)<sup>7</sup>. Более убедительной выглядит точка зрения Президента Ассоциации добытчиков минтая РФ Г. Зверева, согласно которой замена признаваемого за рубежом ветеринарного сертификата на копию разрешения на вылов (добычу) водных биоресурсов неблагоприятно отразится на экспорте российской рыбопродукции и будет способствовать проникновению на территорию России некачественных рыбных товаров<sup>8</sup>. Регламентом комиссии (ЕС) № 1012/2012 от 5 ноября 2012 г. введена новая форма сертификата здоровья на рыбную продукцию, предназначенную в пищу человеку, которая начала применяться в Евросоюзе с 1 марта 2013 г. Ветеринарный сертификат, соответствующий новой форме, в части П.2 подтверждает здоровье животных аквакультуры и отличается от предыдущей модели сертификата отсутствием болезни (EUS). В настоящее время Россельхознадзор начал процедуру изготовления новых бланков сертификатов здоровья на рыбную продукцию, предназначенную в пищу человеку, для экспорта в страны — члены Евросоюза<sup>9</sup>;

внесение изменений в Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), утвержденные Решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299 «О применении санитарных мер в Таможенном союзе». Своевременность модернизации указанных требований объясняется необходимостью установления ограничения содержания глазури в продукции из водных биологических ресурсов<sup>10</sup>.

Особое внимание в ближайшей перспективе должно быть уделено обновлению содержания Закона РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (в ред. от 18 июля 2011 г.)<sup>11</sup>. Именно здесь законодатель намерен закрепить перечень последовательных мер по приведению российского законодательства о ветеринарии в соответствие с требованиями Таможенного союза и международными нормами в части применения ветеринарно-санитарных мер. Будущий закон может стать важнейшим звеном в формировании комплексной системы безопасности качества пищевых продуктов в целом, включая и продукцию, производимую из водных биоресурсов.

## 2. Совершенствование тарифно-таможенного регулирования:

обнуление экспортной пошлины на рыбу и рыбопродукцию в более короткий период, чем предусмотрено обязательствами ВТО.

С момента вступления России в ВТО в части таможенной политики наша страна согласилась на поэтапное обнуление экспортных пошлин в течение 4-х лет на рыбу мороженую с 5 % до 0 %; на ракообразные — с 10 % до 0 %, на готовые или консервированные ракообразные — с 5 % до 0 %. В отношении остальных видов рыбы и рыбопродукции обязательств по экспортным пошлинам пока принято не было<sup>12</sup>;

сохранение импортных пошлин на рыбопродукцию.

Думается, что принятие положительных решений Россией по указанной проблематике связано со значительными трудностями. Известно, что с 1 января 2013 г. решениями коллегии Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК) снижены ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные виды рыбы и креветок<sup>13</sup>. Следует иметь в виду, что после вступления России в ВТО начался процесс переходного периода (для рыбной отрасли — от 1 года до 3-х лет). Поэтому ввозные пошлины на рыбу и рыбопродукты наша страна в рамках соглашений и договоренностей с ВТО не снижала. Пошлины постепенно начнут снижаться в трехлетний переходный период с 22 августа 2013 г.<sup>14</sup>;

последовательное применение защитных мер в отношении российских товаропроизводителей, конкурентоспособность продукции которых на отечественном рынке снижается вследствие существующей экспортной поддержки иностранных производителей.

Применение защитных мер обусловлено тем, что на российском рыбном рынке наиболее прибыльные сегменты рынка монополизированы крупными иностранными бизнес-объединениями. Рынок охлажденной рыбы с объемом продаж в 730 млн долл. и ежегодным темпом роста 15 % контролирует Норвежский комитет по экспорту рыбы. Рынок рыбного филе с объемом продаж 350 млн долл. во многом контролирует Вьетнамский совет экспортеров пангасиуса<sup>15</sup>. В результате выясняется, что за 9 мес. 2012 г. в Россию было ввезено на 9 % норвежской рыбы больше чем за аналогичный период 2011 г. В связи с этим заслуживает одобрения мнение А. Савельева о введении налога на импорт семги и форели<sup>16</sup>.

Кроме того, следует поддержать решительные действия Федеральной антимонопольной службы России по прекращению незаконной деятельности китайской рыболовной компании Pacific Andes, которая контролировала 60 % вылова российского минтая. Продажа ее акций отечественным рыболовным компаниям должна оказать положительное влияние на рынок<sup>17</sup>.

### 3. Приоритетное развитие аквакультуры.

Выбор стратегических ориентиров развития рыбохозяйственного комплекса России в условиях ВТО убеждает автора в необходимости уделить должное внимание вопросам правового регулирования отношений в сфере отечественной аквакультуры<sup>18</sup>. По данным Департамента рыболовства и аквакультуры ФАО<sup>19</sup>, аквакультура продолжает оставаться самой быстрорастущей отраслью по производству продуктов питания животного происхождения и в следующем десятилетии объемы ее производства превысят объемы производства говядины, свинины или птицы, а также рыболовства. Показательно, что за последние три десятилетия производство пищевой рыбы в секторе аквакультуры выросло почти в 12 раз<sup>20</sup>. К сожалению, Россия находится на мировых «задворках» развития аквакультуры, поскольку производит лишь 0,2 % такой продукции, или 3,4 % от производства на отечественном рынке. Специалисты неоднократно уделяли внимание анализу неблагоприятной ситуации в сфере аквакультуры, указывая при этом на следующие обстоятельства:

а) отсутствие законодательства, учитывающего в полной мере специфику функционирования аквакультуры<sup>21</sup>.

Можно лишь частично согласиться с утверждением В. Ефремова по поводу того, что «в законодательном поле в сфере рыболовства наблюдается некоторый застой, поскольку с 2009 г. в России не принято ни одного значимого законопроекта в области рыболовства. Между тем необходимость внесения изменений в законодательство назрела давно»<sup>22</sup>. На наш взгляд, указанное утверждение в полной мере относится и к правовому регулированию отношений в сфере аквакультуры. Надежды на улучшение ситуации связаны с принятием в ближайшей перспективе федерального закона «Об аквакультуре», при обсуждении которого обнаруживается немало препятствий. В частности, предлагается убрать из проекта поправок Правительства РФ к проекту законоположения пункты, в которых говорится об отнесении аквакультуры к сельскохозяйственной деятельности<sup>23</sup>. Авторы таких рекомендаций, видимо, не учитывают следующее:

во-первых, в связи с вступлением в ВТО Россия перешла на международные стандарты финансовой отчетности, согласно которым аквакультура, включая рыбоводство, является сельскохозяйственной деятельностью, в отличие от рыболовства<sup>24</sup>;

во-вторых, установлено, что в первые годы реализации Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. разрешается использовать на поддержку аграрной отрасли до 9 млрд долл. Однако бюджетными корректировками, принятыми Минфином России на 2013–2014 гг., предусматривается господдержка отрасли на сумму около 130 млрд руб., или в два с лишним раза меньше согласованного с ВТО уровня на эти годы, а с учетом инфляции это означает даже ее сокращение<sup>25</sup>. Подобные изменения финансирования, несомненно, окажут неблагоприятное воздействие на адаптацию рыбохозяйственной отрасли в условиях международного рынка.

Кроме того, 28 декабря 2012 г. Правительство РФ одобрило «Государственную программу развития рыбного хозяйства Российской Федерации до 2020 года», которая включает подпрограмму «Развитие аквакультуры». Предусмотрено, что объем производства продукции аквакультуры в итоге увеличится до 410 тыс. т. Минсельхозу, Минфину и Минэкономразвития России поручено дополнительно проработать вопрос по обоснованию объемов финансирования мероприятий госпрограммы развития рыбохозяйственного комплекса. Особый акцент ведомства должны сделать на аквакультуре, отраслевых исследованиях и рыбоохране<sup>26</sup>.

Казалось бы, такой сценарий развития отечественной аквакультуры должен получить необходимое приоритетное правовое обеспечение. Между тем в «Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2012 год и плановый период 2013–2014 годов» (далее — Прогноз) отмечается, что приоритетными направлениями в развитии рыбохозяйственного комплекса должны стать добыча водных биоресурсов в открытой части Мирового океана, внутренних водоемах, товарное выращивание водных биоресурсов<sup>27</sup>. Иными словами, в документе приоритет развития аквакультуры должным образом не сформулирован. Думается, что авторам Прогноза следует внести соответствующие поправки в текст, основываясь на собственных суждениях: «Учитывая, что подавляющее большинство объектов добычи является природными ресурсами (водные биоресурсы) и подвержены значительному воздействию состояния природной среды в целом, а также имеют циклический характер роста численности, не всегда поддающийся точному прогнозированию, существует вероятность сокращения численности основных промысловых видов водных биоресурсов, что в свою очередь может отразиться на объемах добычи и объемах производства». На наш взгляд, указанный вывод имеет под собой вполне реальную основу. Здесь необходимо учесть и издержки хозяйственной деятельности, которые просчитаны Счетной палатой РФ: «увеличение вылова в открытых и конвенционных районах Мирового океана почти в 10 раз в 2020 г., по сравнению с 2010 г., невозможно, так как строительство современных крупных рыбодобывающих судов практически не ведется...»<sup>28</sup>;

б) принятие необоснованных управленческих решений<sup>29</sup>.

В литературе по указанной теме неоднократно высказывались сомнения в обоснованности включения Росрыболовства в структуру Минсельхоза России<sup>30</sup>, хотя руководство Министерства отстаивало обоснованность решений Президента РФ<sup>31</sup>. В настоящее время встречаются сообщения о том, что в России может появиться министерство возобновляемых природных ресурсов, на которое будут возложены полномочия по вылову (добыче), воспроизводству, охране водных биоресурсов, а также по их транспортировке, хранению и реализации<sup>32</sup>. На наш взгляд, уязвимость правового статуса современного Росрыболовства заключается в его противоречии предписаниям Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 18 июля 2011 г.), согласно которым «запрещается совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов» (ч. 6 ст. 65)<sup>33</sup>. Именно с учетом указанной нормы применяется действующий Административный регламент исполнения Федеральным агентством по рыболовству государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора

за соблюдением законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу РФ. В связи с этим разработка дальнейших мер по совершенствованию управления в сфере отечественного рыбохозяйственного комплекса должна осуществляться с учетом опыта советских времен. Имеется в виду желание рыбацкого сообщества возродить функционирование Министерства рыбного хозяйства России, а осуществление функций контроля и надзора возложить на Росприроднадзор<sup>34</sup>.

Несомненная заинтересованность российского общества и государства в разработке предложений по совершенствованию правового обеспечения деятельности отечественного рыбохозяйственного комплекса в условиях ВТО отчетливо проявляется в решении о формировании соответствующей Межведомственной рабочей группы, созданной при Контрольном управлении Президента РФ<sup>35</sup>, а также на парламентских слушаниях, организованных Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

<sup>1</sup> См.: *Дворянков В.Н.* Рыболовство России накануне перемен. М., 2000. Участники конференции «Развитие рыбохозяйственного комплекса России» (Санкт-Петербург, 26 июня 2004 г.) отмечали, что конкурентность рыбного хозяйства страны остается недостаточной для обеспечения эффективного вхождения в мировую экономику по нормам Всемирной торговой организации. URL: [http://www.wto.ru/ru/press.asp?msg\\_id=8987](http://www.wto.ru/ru/press.asp?msg_id=8987) (дата обращения: 08.02.2012); *Бреславец И.Н.* Россия на пути в ВТО. Плюсы и минусы для предприятий рыбного хозяйства // Аудит и финансовый анализ. 2008. № 5. С. 1–6 и др.

<sup>2</sup> Факты подтверждают, что доля импортной рыбопродукции на отечественном рынке составляет свыше 30 %, а экспорт рыбы и морепродуктов в 2011 г. составил 1,546 млн т на сумму в 2,7 млрд долл. См.: Развитие рыбохозяйственного комплекса России: проблемы и перспективы: круглый стол // РИАНовости. 2012. 29 нояб.

<sup>3</sup> В Российском союзе промышленников и предпринимателей обсудили проблемы адаптации рыбохозяйственного комплекса к вступлению России в ВТО. URL: [rspb.ru/cc/news/22/1660](http://rsp.ru/ru/press/news/22/1660) (дата обращения: 12.11.2012).

<sup>4</sup> См.: Проект Резолюции VII Международного конгресса рыбаков: «Рыбохозяйственный комплекс Российской Федерации в условиях ВТО» // Официальный сайт Федерального агентства по рыболовству РФ. 2012. 16 окт. URL: [fish.gov.ru/presscentre/news/Pages/news014422.aspx](http://fish.gov.ru/presscentre/news/Pages/news014422.aspx) (дата обращения: 17.11.2012).

<sup>5</sup> Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах: утверждены Постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 1, ст. 56.

<sup>6</sup> См.: *Власов Н.* Государство должно ввести для производителей продуктов питания бесплатную сертификацию // Официальный сайт Федерального агентства по рыболовству РФ. 2012. 23 нояб. URL: [http://fish.gov.ru/presscentre/smi\\_review/Pages/014958.aspx](http://fish.gov.ru/presscentre/smi_review/Pages/014958.aspx) (дата обращения: 11.12.2012).

<sup>7</sup> Итоги деятельности Федерального агентства по рыболовству в 2011 году и задачи на 2012 год: материалы к заседанию Коллегии Федерального агентства по рыболовству РФ от 27 марта 2012 г. // Официальный сайт Федерального агентства по рыболовству РФ. 2012. 23 нояб. URL: <http://fish.gov.ru/agency/Documents/Коллегия%202012.pdf> (дата обращения: 12.09.2012).

<sup>8</sup> URL: <http://pollock.ru/press-czentr/news/zayavlenie.html> (дата обращения: 16.10.2012).

<sup>9</sup> См.: Россельхознадзор решит вопрос согласования ветеринарных сертификатов на продукцию российских рыбопромышленников в компетентных ведомствах иностранных государств // Новости Мурманска и мурманской области. Nord-News. 2013. 30 янв. URL: <http://nord-news.ru/news/2013/01/30/?newsid=43360> (дата обращения: 12.04.2013).

<sup>10</sup> См.: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 15 января 2013 г. № 6 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. 2013. 18 янв. URL: <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения: 20.02.2013).

<sup>11</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24, ст. 857; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590.

<sup>12</sup> См.: *Соколов В.И.* Проблемы и перспективы развития рыбохозяйственной отрасли в условиях присоединения России к Всемирной Торговой Организации // Международный конгресс рыбаков, г. Владивосток: сайт. URL: <http://fish-forum.ru/files/374.pdf> (дата обращения: 20.01.2013).

<sup>13</sup> См.: Понижены ставки импортных пошлин на рыбу // Официальный сайт Федерального агентства по рыболовству РФ. URL: <http://fish.gov.ru/presscentre/news/Pages/016059.aspx> (дата обращения: 17.02.2013).

<sup>14</sup> См.: Как же на самом деле обстоят дела в рыбной отрасли? // Fishnet.ru: электронное периодическое издание. 2013. 26 февр. URL: [http://www.fishnet.ru/news/novosti\\_otrasli/32257.html](http://www.fishnet.ru/news/novosti_otrasli/32257.html) (дата обращения: 20.03.2013).

<sup>15</sup> См.: Решение Подкомиссии по рыбному хозяйству и аквакультуре Комиссии Российского союза промышленников и предпринимателей по агропромышленному комплексу 20 ноября 2012 года // Рыба Камчатского края: сайт. URL: <http://fishkamchatka.ru/?cont=long&id=40286&year> (дата обращения: 17.10.2012).

<sup>16</sup> См.: *Узбекова А.* Брюхом вверх // Российская газета. 2012. 9 нояб.

<sup>17</sup> См.: Минтай будут ловить только россияне // Сбыт.ru: портал производителей и продавцов. URL: <http://www.sbyt.ru/news/view/1911> (дата обращения: 25.02.2013).

<sup>18</sup> См.: *Сиваков Д.О.* Законодательство о водных биоресурсах // Экологическое право. 2006. № 4. С. 18–20; *Никаноров С.И., Дубинина В.Г., Ананьев В.И., Манохина М.С., Киселев В.К.* Правовое регулирование деятельности в области аквакультуры // Вопросы рыболовства. 2006. Т. 7. С. 429–435; *Сиваков Д.О.* Проблемы правового регулирования рыбного хозяйства в России // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 58–66; *Он же.* Особенности договорных отношений в области рыбного хозяйства // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 55–62; *Шаляпин Г.П.* Нормативно-правовое регулирование аквакультуры в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012 и т. д.

<sup>19</sup> ФАО (англ. Food and Agriculture Organization, FAO) — Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН.

<sup>20</sup> См.: Состояние мирового рыболовства и аквакультуры в 2012 году. Департамент ФАО по рыболовству и аквакультуре. Рим, 2012. С. 30.

<sup>21</sup> См.: Долгосрочное развитие (об основных тенденциях деятельности рыбного хозяйства, отраслевых законодательных актах, развитии аквакультуры) — интервью с Председателем комитета по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу Г. Горбуновым // Рыбное хозяйство. 2011. № 1. С. 13.

<sup>22</sup> Законодатели договорились активизировать сотрудничество в сфере рыболовства // Fishnews.ru: сайт. 2012. 16 нояб. URL: <http://fishnews.ru/rubric/promyslovoe-prostranstvo/6182> (дата обращения: 15.12.2012).

<sup>23</sup> Аркадий Дворкович разочаровал рыбоводов // Fishnews.ru: сайт. 2012. 6 дек. URL: <http://fishnews.ru/rubric/zakon-ob-akvakulture/6293> (дата обращения: 15.12.2012).

<sup>24</sup> Имеется в виду стандарт IAS 41 «Сельское хозяйство», который может применяться только в этих сферах и при наличии таких ситуаций. С вступлением в ВТО российские компании могут выходить на международные рынки ценных бумаг и активнее привлекать инвестиции из-за рубежа, что неминуемо потребует составления отчетности по МСФО, чтобы потенциальные инвесторы и покупатели могли проанализировать экономическую информацию о предприятии (*Колодина И.* Бухгалтеры ждут перевода. Вводятся новые Международные стандарты финансовой отчетности // Российская Бизнес-газета. 2012. 21 авг.).

<sup>25</sup> См.: Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> См.: Правительство озвучило решение по «рыбной» госпрограмме // Fishnews.ru: сайт. 2013. 4 марта. URL: <http://www.fishnews.ru/news/20652> (дата обращения: 15.03.2013).

<sup>27</sup> См.: Законодательные и нормативные документы в ЖКХ. 2011. № 11 (извлечения).

<sup>28</sup> Счетная палата выявила ряд проблем в области нормативно-правового регулирования рыбохозяйственной деятельности // Рыба Камчатского края: сайт. 2012. 3 февр. URL: <http://www.fishkamchatka.ru/?cont=long&id=34413&year=2012&today=03&month=02> (дата обращения: 06.02.2013).

<sup>29</sup> Речь идет о непоследовательной позиции Минэкономразвития и Федеральной таможенной службы по проблемам товарного рыбоводства (См.: *Киселев В.К.* Неиспользованные возможности развития аквакультуры // Рыбное хозяйство. 2011. № 3. С. 18–19).

<sup>30</sup> Профильный вопрос // Fishnews.ru: сайт. 2012. 13 нояб. URL: <http://www.fishnews.ru/mag/articles/10289> (дата обращения: 15.04.2013); Рыбной отрасли нужно свое министерство // Fishnews.ru: сайт. 2012. 11 янв. URL: <http://www.fishnews.ru/mag/articles/9721> (дата обращения: 06.02.2013).

<sup>31</sup> См.: *Федоров Н.* Надо эффективно работать в рамках принятых решений // Fishnews.ru: сайт. 2013. 7 февр. URL: <http://www.fishnews.ru/rubric/novaya-struktura-pravitel-stva/6492> (дата обращения: 16.03.2013).

<sup>32</sup> *Узбекова А.* Рыбка сорвалась // Российская газета. 2013. 15 янв.

<sup>33</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4591.

<sup>34</sup> Решение Третьего Всероссийского съезда работников рыбного хозяйства // Fishnews.ru: сайт. 2012. 24 февр. URL: <http://www.fishnews.ru/rubric/iii-vserossiyskiy-s-ezd/5072> (дата обращения: 06.12.2012).

<sup>35</sup> Рабочая группа приступила к рыбным вопросам // Fishnews.ru: сайт. 2012. 17 дек. URL: <http://www.fishnews.ru/rubric/novaya-struktura-pravitel-stva/6328> (дата обращения: 10.01.2013).

**Н.И. Махонько, К.А. Акопян**

## **ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**N.I. Makhonko, K.A. Akopyan**

### **THE CONCEPT AND BASIC PRINCIPLES OF ENVIRONMENTAL POLICY THE RUSSIAN FEDERATION**

«Приоритетной основой экономического интереса человека и управленческих структур (общины, общности, государства, международного сообщества) являются природные объекты, природные ресурсы»<sup>1</sup>.

Обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду, формирование эколого-правового статуса индивида и соблюдение баланса интересов членов социума и государства в этой связи выступают базовыми элементами построения успешного развитого общества.

В настоящее время экологическое законодательство активно и динамично развивается, однако данный процесс сложно назвать по-настоящему эффективным. По мнению Ю.А. Тихомирова, сужено понимание границ данной отрасли, в связи с чем не всегда точен выбор действенных механизмов реализации эколого-правовых приоритетов. Он отмечает, что «применительно к сфере охраны окружающей среды исключительно важно повышение эффективности правоприменения, поскольку коэффициент полезного действия эколого-правового регулятора во многом зависит от качества реализации субъектами экологического права правовых предписаний»<sup>2</sup>.

Перспективой современного этапа социально-экономического развития страны является создание «зеленой» экономики. Основные инструменты, которые должны применяться государством в условиях «зеленой» экономики: введение налогов на то, что вредит окружающей среде; государственная закупочная политика, поощряющая формирование «зеленых» предприятий и рынков; реформирование систем «экологического» налогообложения на основе главным образом опыта европейских стран; использование государственных инвестиций в устойчивую инфраструктуру (включая общественный транспорт, возобновляемые источники энергии или переоснащение имеющихся объектов инфраструктуры и зданий в целях повышения энергоэффективности) и природного капитала в целях восстановления, поддержания и, где это возможно, увеличения объема природного капитала<sup>3</sup>.

Осознание актуальности «зеленых» аспектов современной экономики начинает отражаться в документах главным образом программного, стратегического характера. В апреле 2012 г. были приняты «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»

© Махонько Николай Иванович, 2013

Доктор медицинских наук, профессор кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

© Акопян Карине Анушавановна, 2013

Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).



(далее — Основы). «Этот документ является закрепленной на федеральном уровне методологической базой, нацеленной на преодоление глобальных экологических проблем, связанных с изменением климата, потерей биологического разнообразия, опустыниванием и другими негативными для окружающей среды процессами, затрагивающими интересы Российской Федерации и ее граждан»<sup>4</sup>.

Применительно к настоящей статье экологическая политика государства означает систему общих целей и принципов деятельности по отношению к окружающей среде, включая принятие обязательств по непрерывному улучшению и восстановлению ее качества и обеспечению соответствия нормативным требованиям.

Необходимо отметить, что принятие данного программного документа обусловлено не столько внутренними процессами развития правового поля страны, сколько макротенденцией создания векторных, декларативных актов. В этой связи можно обозначить следующие виды экологической политики: 1) глобальная; 2) государственная; 3) региональная; 4) локальная; 5) организации.

Экологическая политика каждого уровня определяет рамки постановки и пересмотра экологических целей и экологических задач в объеме региона действия соответственно.

Использование природных ресурсов и охрана окружающей среды основываются на различных принципах и положениях законодательства, касающихся устойчивого развития, сочетания рационального использования и охраны природных ресурсов, разграничения функций управления в области использования и охраны природных ресурсов и функций их хозяйственного использования.

Основы определяют принципы государственной политики в области экологического развития, на основе которых должна осуществляться хозяйственная и любая иная деятельность в России, способная оказать воздействие на окружающую человека природную среду: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; презумпция экологической опасности планируемой экономической и иной деятельности; обязательность оценки намечаемого воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении экономической и иной деятельности.

В Основах нашел отражение наибольший спектр мер экономического характера, призванных решать задачи обеспечения экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий (пп. 7, 9):

1) установление платы за негативное воздействие на окружающую среду с учетом затрат, связанных с осуществлением природоохранных мероприятий;

2) стимулирование предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий;

3) осуществление поддержки технологической модернизации, обеспечивающей уменьшение антропогенной нагрузки на окружающую среду, неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов;

4) обеспечение преимущества (при прочих равных условиях) при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд товарам, работам, услугам, отвечающим установленным экологическим требованиям.

Несмотря на относительно недавнее принятие Основ, к их положениям уже апеллируют представители общественности, судебные акты (например, Определение Верховного Суда РФ от 12 сентября 2012 г. № 14-АПГ12-4).

Действительно, Основы содержат большое количество четко обозначенных направлений по совершенствованию законодательства, правоприменительной практики, прямо названо негативное состояние окружающей природной среды в России, но в то же время с их принятием нельзя ожидать существенного изменения экологической ситуации в стране, реальной активности исполнительных структур. В этой связи уместно привести мнение А.Л. Бажайкина: «Принципы охраны окружающей среды в Российской Федерации — это исторически «руководящие идеи», что снижает эффективность их реализации»<sup>5</sup>.

К сожалению, определив понятие и принципы государственной экологической политики в Российской Федерации, обратившись к последним сообщениям и действиям международных экологических кампаний, мы можем с определенной уверенностью констатировать только одно — природа и человек по-прежнему говорят на разных языках.

<sup>1</sup> Бажайкин А.Л. Принципы охраны окружающей среды — как основополагающие идеи (руководящие положения) экологического права и законодательства, государственной экологической политики // Экологическое право. 2012. № 1. С. 16.

<sup>2</sup> Хлуденева Н.И., Цуранова А.И. Государственная экологическая политика и право // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 128–129.

<sup>3</sup> См.: Мошкало В.В. Перспективы развития «зеленой» экономики // На пути к устойчивому развитию России: бюллетень Института устойчивого развития Общественной палаты РФ. 2012. № 59. С. 30.

<sup>4</sup> Апарышев И. Будущее за зеленой экономикой // эж-ЮРИСТ. 2012. № 36. С. 1.

<sup>5</sup> Бажайкин А.Л. Указ. соч. С. 17.

**К.Г. Пандаков, Е.Н. Абанина**

## РЕАЛИЗАЦИЯ ИДЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ РОССИИ

**K.G. Pandakov, E.N. Abanina**

## REALIZATION OF IDEAS OF A SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN FORESTRY OF RUSSIA

Об устойчивом развитии экономики, природопользования и иных сфер в мире заговорили после обнародования Международной комиссией по окружающей среде и развитию доклада «Наше общее будущее»<sup>1</sup>. Согласно этому докладу устойчивое развитие — это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. Сам термин «устойчивое разви-

© Пандаков Константин Григорьевич, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

© Абанина Елена Николаевна, 2013

Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: elena-abanina@yandex.ru

тие» был не нов, он возник гораздо раньше. Некоторые исследователи<sup>2</sup> говорят о XVIII–XIX вв., приводя в пример Германию, где термин «nachhaltigkeit» (устойчивость) означал лесохозяйственный принцип и его употребляли применительно к такому типу лесопользования, которое не влекло истощение древесных ресурсов, позволяло сохранить основные защитные функции лесов, поскольку предусматривало лесовосстановление, компенсирующее те объемы лесных ресурсов, которые были утрачены в результате рубок<sup>3</sup>.

Реализация идей устойчивого развития в лесном хозяйстве должна в идеале привести к устойчивому развитию лесного хозяйства. Сложность устойчивого развития именно лесного хозяйства заключается в том, что необходимо найти компромисс между использованием лесов (в большей части это касается использования с извлечением древесины) и возобновлением леса с целью сохранения его средообразующих, природоохранных и социальных функций, т. е. необходимо установить баланс между обезлесением и облесением желателно с превышением по площади последнего. Именно из-за мировой проблемы обезлесения территорий теория устойчивого развития «вписалась» в лесное хозяйство. Проблема обезлесения имеет давнюю историю и коснулась практически всех государств, однако до XX в. такое положение имело под собой объективные причины. Так, в средние века масштабы обезлесения в Европе увеличивались: леса вырубались с целью высвобождения земель под пашню; в XVIII–XIX вв. темпы обезлесения оставались высокими — древесина была главным источником энергии для промышленности; обезлесение длилось вплоть до начала XX столетия, когда совершенствование агротехнических приемов повысило производительность и замедлило вырубку лесов для подготовки земель под посевы, а древесина уступила место ископаемому топливу<sup>4</sup>.

Конечно, проблема обезлесения была актуальной и для России. Вопросы несоответствия объемов рубок объемам лесовосстановления волновали как практиков-лесничих, так и ученых-лесоводов. Так, в принципе, и зародилась наука — лесоводство, в которой идеи устойчивого развития нашли воплощение через такие понятия, как «неистощительность» и «постоянство». Безусловно, стоит иметь в виду, что именно о «концепции устойчивого развития» речи не шло, и сами идеи о правильном ведении лесного хозяйства не имели такого же наименования — «устойчивое развитие лесного хозяйства», однако их содержание практически совпадает с содержанием международных принципов в области устойчивого управления. Так, например, П.И. Жудра в 1875 г. отмечал: «Облесение вырубок — это обязательное условие всякого рационального хозяйства»<sup>5</sup>. К.Ф. Тюрмер в 1883 г., Егоров<sup>6</sup> в 1915 г. говорили о возможности использования леса при условии «удовлетворения требований настоящего и будущего при разумном хозяйстве»<sup>7</sup>, «сохранения и удержания лесных богатств для будущих поколений»<sup>8</sup>. Г.Ф. Морозов в 1916 г. приводил доводы о том, что особенности лесоводства кроются в «идее постоянства пользования лесом и в идее возобновления его... для осуществления идеи постоянства пользования некоторое жизненное и определенное требование — это создание и поддержание устойчивости лесных насаждений»<sup>9</sup>.

В 1992 г. в целях сохранения многогранной роли и разнообразных функций всех видов лесов, лесных угодий и лесных массивов в программный план (программу) действий, принятый ООН с целью устойчивого развития в XXI в.<sup>10</sup>, была включена глава «Борьба с обезлесением», к программным областям отно-

сились: сохранение многогранной роли и разнообразных функций всех видов лесов, лесных угодий и лесных массивов; совершенствование мероприятий по охране, рациональному использованию и сохранению всех лесов и озеленению подвергшихся деградации районов посредством лесовосстановления, облесения, лесовозобновления и других восстановительных мер. Среди целей программ есть цель, которая призывает к устойчивому развитию лесов и направлена на повышение эффективности мероприятий в области рационального использования, сохранения и устойчивого освоения лесов и принятие действенных мер для обеспечения рационального использования и устойчивого производства лесных товаров и услуг.

Однако, несмотря на научно-технический прогресс, признание проблемы международным сообществом и развитие идей о рациональном лесопользовании, о необходимости превышения объема облесения над обезлесением, в новом веке сокращение площадей лесов продолжилось. В 2010 г. общемировая площадь лесов составляла 4,0 млрд га, а в 1948 г. она составляла примерно 4,4 млрд га<sup>11</sup>. В период между 1990 и 2010 гг. чистое обезлесение происходило со скоростью примерно 0,16 % в год. Если площадь лесов мира продолжит сокращаться со скоростью 5,2 млн га в год (средняя чистая годовая скорость исчезновения лесов в период между 2000 и 2010 гг.), то потребуются 775 лет, чтобы исчезли все леса мира<sup>12</sup>.

Говоря об устойчивом развитии процессов, связанных с лесом, необходимо отметить, что в международных и национальных документах, в лесотехнической и юридической литературе употребляются различные определения, содержащие термин «устойчивое» по отношению к лесам: устойчивое управление лесами, устойчивое лесоводство, устойчивое лесопользование, устойчивое развитие лесного хозяйства, устойчивое освоение лесов. На первый взгляд, все приведенные словосочетания являются синонимами, однако это не так. Важно определить равнозначность или неравнозначность указанных терминов, поскольку от их точного определения зависит состояние лесов в отдельном государстве (например, принимая на себя международное обязательство по «устойчивому развитию лесного хозяйства» на национальном уровне, государство реализует «устойчивое освоение лесов», а это не одно и то же, и конечный результат этих двух процессов тоже будет неодинаков).

Наиболее часто употребляемым и принятым российским законодателем термином является «устойчивое управление лесами». Как отмечает Н.А. Моисеев, «... нет строгого, общепринятого его определения, он многоаспектен, многомерен, «многолик». Но ... все имеющиеся определения устойчивого управления лесами имеют одну фундаментальную основу — принцип постоянства»<sup>13</sup>.

Термин «устойчивое управление лесами» (далее — УУЛ) был принят Конференцией по вопросам охраны лесов в Европе на уровне министров в 1993 г. и означал управление лесами и лесными угодьями и их использование такими способами и в таких масштабах, которые обеспечивают сохранение их биологического разнообразия, продуктивности, способности к восстановлению, жизнеспособности и потенциала выполнять в настоящее время и в будущем соответствующие экологические, экономические и социальные функции на местном, национальном и глобальном уровнях и которые не наносят ущерба другим экосистемам<sup>14</sup>.

Провозглашенный принцип «устойчивое управление лесами» был воспринят органами управления в области лесного хозяйства России и «прижился» в спе-

циальных нормативных актах. Так, Федеральная служба лесного хозяйства РФ в 1998 г. устойчивое управление лесами определила как формирование и реализацию системы мер, регулирующих воздействие на леса и обусловливающих достижение и стабильное поддержание их целевой динамики, обеспечивающей неистощительное многоцелевое лесопользование, сохранение и повышение производительности, устойчивости и биологического разнообразия<sup>15</sup>.

Рослесхоз, утверждая Критерии и индикаторы устойчивого управления лесами Российской Федерации<sup>16</sup>, также дал определение УУЛ, под которым предлагал понимать целенаправленное, долговременное, экономически выгодное взаимоотношение человека и лесных экосистем. УУЛ предполагает многоцелевое, непрерывное и неистощительное использование лесных ресурсов, функций и свойств лесов, как имеющих рыночную стоимость (древесина, продукты побочного пользования и т. п.), так и не имеющих таковой (например, воздействие на духовное здоровье народа или сохранение исторических традиций).

Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 гг.<sup>17</sup> была направлена на создание условий, обеспечивающих устойчивое управление процессами воспроизводства лесов при соблюдении требований непрерывного, рационального и неистощительного пользования лесным фондом, повышение доходов от использования лесных ресурсов, сохранение ресурсного, рекреационного, экологического потенциала лесов и их биологического разнообразия.

Такое видение развития концепции устойчивого развития в лесном хозяйстве воспринял и новый Лесной кодекс РФ 2006 г., закрепив среди принципов лесного законодательства принцип устойчивого управления лесами<sup>18</sup>.

Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года<sup>19</sup> к основным целям развития также относит обеспечение устойчивого управления лесами.

Государственная программа РФ «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы<sup>20</sup> признает, что организация устойчивого управления лесами является стратегически важной задачей и достижение основных целей развития лесного хозяйства неразрывно связано с обеспечением устойчивого управления лесами.

Еще одним документом, который, возможно, официально определит устойчивое управление лесами, может стать Национальная лесная политика. В соответствии с проектом документа «лесная политика направлена на обеспечение устойчивого управления всеми лесами страны. Государство обеспечивает устойчивое управление лесами в области их использования, охраны, защиты и воспроизводства, направленное на обеспечение сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды, рационального, непрерывного и неистощительного использования лесов»<sup>21</sup>.

Исходя из приведенных определений, довольно сложно определить, что же такое устойчивое управление лесами, является ли оно синонимом, составной частью, целью или средством к достижению цели устойчивого развития лесного хозяйства? Несмотря на необходимый формализм в отношении законодательных определений, все приведенные термины, их содержание и средства достижения «устойчивости» различны. Безусловно, в сравнении с практическими проблемами использования и охраны лесов эти терминологические различия не так и страшны, если бы они не были целью развития такой важной отрасли хозяйства и сектора экономики, как лесной комплекс. И более того, если бы на

достижение такой цели не выделялись бы бюджетные средства. Упомянутая Стратегия развития лесного комплекса РФ говорит о потребности в инвестициях на период 2008–2020 гг. по варианту инерционного развития лесного комплекса — 673,3 млрд руб., в т. ч. в лесное хозяйство — 19,3 млрд руб. Государственная программа РФ «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» и подпрограмма «Воспроизводство лесов» говорят о необходимом финансировании в 2013–2020 гг. в размере 125,3 млрд руб., в 2013–2014 гг. — 27,8 млрд руб. и тот и другой документ среди целей называют достижение устойчивого управления лесами. Думается, что практически сложно да и невозможно будет проконтролировать достаточность средств и направления их расходования для достижения устойчивости управления лесами. Для того чтобы система индикаторов и показателей достижения целей, на которые выделяются бюджетные деньги, была понятна и позволяла оценить эффективность устойчивого управления лесами, должно быть изначально четко определено, что такое устойчивое управление и с помощью набора каких средств оно реализуется.

Относительно недавно истек срок Концепции развития лесного хозяйства РФ на 2003–2010 годы, целью которой тоже было создание условий, обеспечивающих устойчивое управление лесами. По утверждению Правительства РФ, «все основные ее мероприятия выполнены»<sup>22</sup>, а значит, цели достигнуты? Для достижения устойчивого управления лесами были названы следующие мероприятия: подготовка и принятие нормативных правовых актов субъектов РФ, необходимых для реализации Лесного кодекса РФ; формирование новых основных территориальных единиц управления; преобразование лесхозов из государственных учреждений в иные организационно-правовые формы; контроль и надзор в установленном порядке за осуществлением уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий; разработка и реализация субъектами РФ региональных программ воспроизводства лесов; организация эффективного межведомственного взаимодействия. Формально, все мероприятия проведены, но привело ли это к достижению цели? Представляется, что нет, о чем свидетельствует статистика, административная, прокурорская и судебная практика, научные работы и высказывания специалистов-практиков, да и самих представителей органов государственной власти. Наоборот, все свидетельствует об ухудшении ситуации в лесном хозяйстве. Кстати, напомним, что действовавшая до Концепции Программа «Леса России»<sup>23</sup> также своих целей не достигла (Программа была направлена на обеспечение рационального и неистощительного использования лесного фонда, охраны, защиты и воспроизводства лесов, исходя из принципов устойчивого управления лесами), несмотря на значительный объем финансирования (на выполнение работ в 1997 г. — 151,4; в 1998 г. — 147,8; в 1999 г. — 151,7; в 2000 г. — 160,0 млрд руб. в ценах 1997 г.).

Не утверждая, что вся негативная ситуация сложилась только от непонимания и неправильной реализации идей устойчивого развития в лесном хозяйстве России, все же отметим следующее. Любая экологически и экономически значимая деятельность должна начинаться с постановки точно определенных целей и задач. Приведенные нормы лесного законодательства показывают, что государство формально внедряет идеи устойчивого развития, провозглашенные международным сообществом, даже не собираясь воплощать их в реальность и, не разбираясь, что в российской действительности результативнее: «устойчиво управлять лесом» или «устойчиво развивать лесное хозяйство». На наш взгляд,

однозначно, второе. Не зря, лицами, не имеющими отношения к официальным правотворцам, а именно, специалистами Гринпис<sup>24</sup>, участниками Международного семинара по устойчивому лесоводству<sup>25</sup> были разработаны «Принципы и критерии устойчивого, экологически и социально ответственного лесоводства и лесопользования в России» и «Принципы экологически устойчивого ведения лесного хозяйства и использования лесов», в самом наименовании отличные от принятого государственными органами — «устойчивое управление лесами», призывающие не управлять, а вести лесное хозяйство.

Отдавая себе отчет в том, что ограниченный объем публикации не позволяет критически проанализировать приведенные определения, что короткие выдержки не могут привести к однозначному выводу, что, не исследуя исторические предпосылки принятия упомянутых нормативных актов, довольно сложно оценить их эффективность, авторы принимают настоящую публикацию за отправную точку в исследовании вопроса об устойчивом развитии лесного хозяйства России.

<sup>1</sup> См.: Наше общее будущее: доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / пер. с англ. М., 1989.

<sup>2</sup> См.: Урсул А.Д. Устойчивое развитие: концептуальная модель // Национальные интересы. 2005. № 1. URL: [http://ni-journal.ru/archive/2005/n1\\_05/5324690e/d93f12df/](http://ni-journal.ru/archive/2005/n1_05/5324690e/d93f12df/) (дата обращения: 01.04.2013).

<sup>3</sup> Дословно — forstwirtschaftliches Prinzip, nach dem nicht mehr Holz gefällt werden darf, als jeweils nachwachsen kann. См.: *Jacob Grimm/Wilhelm Grimm: Deutsches Wörterbuch*, Band 7, Leipzig, 1869. S. 69.

<sup>4</sup> См.: Состояние лесов мира 2012. Документ ФАО по лесному хозяйству. Рим, 2012. С. 10–18.

<sup>5</sup> *Жудра П.И.* Вопросы дня // Лесной журнал. 1875. Вып. 4. С. 4.

<sup>6</sup> Имени и отчества в настоящее время не представляется возможным узнать. — прим. автора.

<sup>7</sup> *Тюрмер К.Ф.* Важность искусственного лесовозращения // Лесной журнал. 1883. Вып. 1. С. 34.

<sup>8</sup> *Егоров.* О будущем лесов Архангельской губернии в связи с существующими приемами лесного хозяйства // Лесной журнал. 1915. Вып. 6–7. С. 1008.

<sup>9</sup> *Морозов Г.Ф.* О лесоводственных устоях // Лесной журнал. 1918. Вып. 9–10. С. 36–49.

<sup>10</sup> См.: Повестка дня на XXI век: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года // Организация объединенных наций: официальный сайт. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21\\_ch11a.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch11a.shtml) (дата обращения: 01.04.2013).

<sup>11</sup> См.: Глобальная оценка лесных ресурсов 2010: Основной отчет. Рим, 2010. С. 10.

<sup>12</sup> См.: Состояние лесов мира 2012. Документ ФАО по лесному хозяйству. Рим, 2012. С. 19.

<sup>13</sup> *Моисеев Н.А.* Будет ли в России устойчивое пользование и управление лесами? И что для этого надо бы сделать? // Лесной форум Гринпис России. 2012. 20 сент. URL: <http://forestforum.ru/viewtopic.php?f=44&t=13068> (дата обращения: 01.04.2013).

<sup>14</sup> См.: Резолюция Н1: Общие руководящие принципы устойчивого управления лесами в Европе, 1993. URL: [www.unesc.org/fileadmin/DAM/timber/docs/jc.../2004-4-ru.pdf](http://www.unesc.org/fileadmin/DAM/timber/docs/jc.../2004-4-ru.pdf) (дата обращения: 01.04.2013).

<sup>15</sup> См.: Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 3 декабря 1998 г. № 203 «Об утверждении ОСТ 56-108-98 «Лесоводство. Термины и определения». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См.: Приказ Рослесхоза от 5 февраля 1998 г. № 21 «Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 69-р «О Концепции развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 годы» (в ред. от 28 сентября 2007 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 4, ст. 364; 2007. № 41, ст. 4919.

<sup>18</sup> См.: Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 28 июля 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2012. № 31, ст. 4322.

<sup>19</sup> См.: Приказ Минпромторга РФ № 248, Минсельхоза РФ № 482 от 31 октября 2008 г. «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2593-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 2, ст. 124.

<sup>21</sup> Сайт Федерального агентства лесного хозяйства РФ. Новая лесная политика. URL: [http://www.gosleshoz.gov.ru/activity/politics/docs/projects/0/Novaya\\_Lesnaya\\_politika\\_\\_29.03.2012.pdf](http://www.gosleshoz.gov.ru/activity/politics/docs/projects/0/Novaya_Lesnaya_politika__29.03.2012.pdf) (дата обращения: 01.04.2013).

<sup>22</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2593-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 2, ст. 124.

<sup>23</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26 сентября 1997 г. № 1240 «О Федеральной целевой программе “Леса России” на 1997–2000 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41, ст. 4706.

<sup>24</sup> См.: Принципы и критерии устойчивого, экологически и социально ответственного лесоводства и лесопользования в России // FOREST.RU — Все о российских лесах: сайт. URL: [http://www.forest.ru/rus/sustainable\\_forestry/what\\_is/gp.html](http://www.forest.ru/rus/sustainable_forestry/what_is/gp.html) (дата обращения: 01.04.2013).

<sup>25</sup> См.: Принципы экологически устойчивого ведения лесного хозяйства и использования лесов в Европейской части России // FOREST.RU — Все о российских лесах: сайт. URL: [http://www.forest.ru/rus/sustainable\\_forestry/what\\_is/kostomus.html](http://www.forest.ru/rus/sustainable_forestry/what_is/kostomus.html) (дата обращения: 01.04.2013).

**Т.В. Волкова**

## ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

**T. V. Volkova**

### LEGAL POLICY OF LAND MANAGEMENT

Правовая политика в сфере самостоятельного правового обеспечения процесса государственного управления земельными ресурсами ведет свой признанный отсчет с 1922 г., когда был принят первый Земельный кодекс РСФСР. В советский период она подвергалась различным изменениям, когда указанный Кодекс практически не действовал (за исключением некоторых институтов, относящихся к землеустройству). В тот период государство заявило себя в качестве собственника земли не только «на бумаге», но и в реальности<sup>1</sup>.

Односторонность государственных мер по отношению к земле особенно отчетливо проявилась с принятием Конституции СССР 1936 г., в которой был провозглашен принцип бесплатного пользования землей, и сдача в аренду земельных участков не допускалась.

К концу 80-х гг. XX в. в полной мере обнаружилось назревавшие в социально-экономической структуре общества глубокие противоречия в развитии земельных отношений, порожденные монополией исключительной государственной собственности на землю. Это предопределило необходимость конкретных изменений в земельных отношениях на основе проведения земельной реформы<sup>2</sup>.

В начале 1990-х гг. XX в. начались кардинальные перемены в земельном законодательстве. Земля снова была признана имуществом, был восстановлен институт аренды земли, введен земельный налог. В связи с отменой монополии и права государства на землю начал постепенно развиваться институт купли-продажи земельных участков.

В настоящее время продолжающаяся земельная реформа в России требует новых форм государственного регулирования земельных отношений, иной формулировки понятия и содержания процесса управления в сфере закрепления прав на земельные участки. Государство несет ответственность за их состояние, использование и охрану, несмотря на то, что собственность и иные права на земельные участки осуществляются в разных формах.

© Волкова Татьяна Владимировна, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).



Следует согласиться с С.А. Боголюбовым, который считает, что «государственным органам принадлежит ведущая роль в управлении земельным фондом: они организуют и осуществляют землеустройство, учет и мониторинг земель, государственный контроль за использованием земель, разрешают земельные споры. Основой государственного управления является принцип устойчивого развития, который включает предоставление широких земельных полномочий региональным органам исполнительной власти, субъектам Федерации, органам местного самоуправления»<sup>3</sup>.

По нашему мнению, наиболее полно понятие «управление земельными ресурсами» сформулировал О.И. Крассов, который считает, что «управление в сфере использования и охраны земель представляет собой подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение эффективного и рационального использования земель, повышение почвенного плодородия и их охрану»<sup>4</sup>.

Система государственных органов по управлению земельными ресурсами находится в состоянии постоянного совершенствования. В 40–80-е гг. прошлого века государственное управление земельным фондом осуществлялось Министерством сельского хозяйства<sup>5</sup>.

Реализация земельной реформы в Российской Федерации потребовала разработки и внедрения новых структур государственного управления земельными ресурсами. Так, проведение земельной политики было поручено Государственному комитету РСФСР по земельной реформе (14 июля 1990 г.), который был преобразован 30 июня 1991 г. в Государственный комитет РСФСР по земельной реформе и поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств, а 27 декабря 1991 г. переименован в Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве РФ<sup>6</sup>.

В соответствии с Указом Президента РФ от 30 сентября 1990 г. № 1148 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>7</sup> 15 января был создан Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству (Роскомзем), который согласно Указу Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>8</sup> был переименован в Государственный комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству.

Указом Президента РФ от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>9</sup> было образовано Министерство РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, которому были переданы функции и полномочия Государственного комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству.

В соответствии с Указом Президента РФ от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>10</sup> вместо Министерства РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству был образован Государственный земельный комитет, который согласно Указу Президента РФ от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>11</sup> был преобразован в Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике.

Государственный комитет РФ по земельной политике был упразднен и на его базе была образована Федеральная служба земельного кадастра России в соответствии с Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре

федеральных органов исполнительной власти»<sup>12</sup>. Часть функций упраздненного Государственного комитета РФ по земельной политике была передана Министерству имущественных отношений.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>13</sup> Федеральная служба земельного кадастра России была преобразована в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости.

После упразднения Федерального агентства объектов недвижимости и Федерального агентства геодезии и картографии образовалась ныне действующая Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, переименованная из Федеральной регистрационной службы с вошедшими в нее вышеназванными агентствами (см.: Указ Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 «О федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»<sup>14</sup>). Данная служба в настоящее время находится в ведении Министерства экономического развития РФ. На это федеральное ведомство возложены функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Предмет ведения новой административной структуры в системе органов государственного управления (Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии) составили вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество, сделок с ним, оформление кадастровых прав на объекты недвижимого имущества, выпуск электронных, в т. ч. цифровых карт, посредством которых граждане и юридические лица могут оформлять свои права на объекты недвижимого имущества. Таким образом, создано единое ведомство, учитывающее как описания объекта недвижимого имущества, так и права на него.

Подведомственность образованного на базе трех реорганизованных ведомств органа определяет категории юридических дел по учету объектов жилой и нежилой недвижимости, земельных участков, а также по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, как это предусматривает Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»<sup>15</sup>. Именно этим нормативным актом создана единая система государственного учета недвижимого имущества, объединяющая систему учета земельных участков и систему учета объектов недвижимого имущества. Данный Федеральный закон стал главным регулятором современного разрешения процедурных вопросов, связанных с ведением единой системы учета, созданием единой информационной системы, которая должна включать в себя как учетную информацию обо всех объектах недвижимости, так и информацию о зарегистрированных правах на эти объекты.

Следует согласиться с мнением Ю. Васильевой, что в результате проводимых административных преобразований вопросы кадастрового учета и вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество теперь находятся в ведении одного органа государственной власти, что дает возможность унифицировать учетно-регистрационные процедуры и создать единую эффективную административно-процессуальную модель оказания услуг гражданам и организациям, повышает в целом управляемость огромным пластом всего недвижимого

имущества по всей территории страны, позволяет произвести технологическое объединение информационных систем и баз данных, что снизит издержки государства, граждан и организаций<sup>16</sup>.

На наш взгляд, создание единого реестра учета объектов недвижимого имущества позволяет обращаться к территориальным управлениям регистрирующих органов посредством специального сервера, непосредственно не приезжая в территориальный орган созданной административной структуры, что способствует ликвидации очередей за государственной регистрацией и постановкой на кадастровый учет объектов недвижимого имущества как для граждан, так и для юридических лиц.

Следует отметить, что ранее существовавшие и в настоящее время реорганизуемые административные ведомства вели самостоятельные реестры учета объектов недвижимого имущества, их регистрационных данных, сведений о сделках с данными объектами. В результате множественность таких реестров, а также ведомств, их формирующих, создавала предпосылки для пересечения, а также частичного дублирования сведений, содержащихся в этих реестрах, что, по нашему мнению, не способствовало эффективной работе с базой данных для субъектов гражданских правоотношений и для правоприменителя.

В этой связи основные задачи правовой политики государства в процессе реализации современных земельных преобразований должны сводиться к следующему: необходимость информирования граждан о порядке оказания государственных услуг в сфере государственной регистрации прав на земельные участки и недвижимое имущество, сделок с ними, а также о возможностях и формах работы с единой информационной системой; обеспечение бесперебойной работы действующих пунктов приема и выдачи документов, что также должно оптимизировать порядок разрешения земельных споров как в административном, так и в судебном порядке.

В современных научно-практических работах все чаще акцент делается на управлении рынком земли и совершенно незаслуженно недостаточно внимания уделяется правовой политике именно сферы государственного управления земельными ресурсами.

Думается, именно государственное управление земельными ресурсами обеспечит гарантию защиты прав владения и пользования землей, охрану земель, эффективное развитие инфраструктуры и градостроительства, надежное функционирование системы налогообложения земли, позволит установить четкий порядок — кому, для каких целей и по какой цене продавать или сдавать в аренду государственные и муниципальные земли и как эффективнее регулировать гражданский оборот земельных участков.

<sup>1</sup> См.: Евсегнеев В.А. Особенности применения норм земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений // Государство и право. 2007. № 6. С. 109–113.

<sup>2</sup> См.: Земельное право России: учебник по специальности «Правоведение» / под ред. В.В. Петрова. М., 1998. С. 33.

<sup>3</sup> Земельное право: учебник для вузов / под ред. С.А. Боголюбова. М., 1998. С. 130.

<sup>4</sup> Крассов О.И. Земельное право: учебник. М., 2000. С. 173.

<sup>5</sup> См.: Габитов М.Р. Основные концепции правового обеспечения земельных и аграрных преобразований в России с 1917 по 1927 годы // Аграрное и земельное право. 2005. № 4. С. 27–33.

<sup>6</sup> См.: Закон РСФСР от 14 июля 1990 г. № 101-1 «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 7, ст. 100.

<sup>7</sup> См.: САПП. 1992. № 14, ст. 1091.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4082.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 18, ст. 2020.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 39. С. 4886.<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22, ст. 2727.<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 21, ст. 2168.<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945.<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6366.<sup>15</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017.<sup>16</sup> См.: Васильева Ю. Дом и участок в одном пакете // Российская Бизнес-газета. 2009. 27 янв.

**С.Ю. Королев**

## **РОЛЬ ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА (КОНТРОЛЯ) В РЕГУЛИРОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**S.Yu. Korolev**

### **THE ROLE OF LAND SUPERVISION (CONTROL) IN REGULATION OF LAND RELATIONS**

Общеизвестно, что функции государства обусловлены интересами общества. Другими словами, изначально должны быть осознаны объективные потребности того самого общества, а потом определены функции государства<sup>1</sup>. Чем важнее общественный интерес, тем актуальней становится и функция, его обеспечивающая. Таким образом, определяя роль и место земельного надзора и контроля в регулировании отношений по охране и использованию земель, а так же системе управления земельными ресурсами Российской Федерации, прежде всего, необходимо ответить на вопрос: какие потребности обеспечивает данное направление деятельности и насколько они важны на современном этапе развития? Для этого необходимо четко и ясно представлять себе всю значимость земли как природного объекта и природного ресурса. Но в то же время еще более важным представляется понимать взаимосвязь всех компонентов окружающей среды как единого организма, среди которых земля является центральным звеном, объединяющим в единое целое все составляющие биосферной системы: почвы, недра, поверхностные и подземные воды, растительный, животный мир и т. д. Предлагаемый подход, в основе которого лежит представление о земле не как об отдельном структурном элементе окружающей среды, а как о центральном связующем компоненте, оказывающем влияние на все ее составляющие, представляется, на наш взгляд, единственно верным, позволяющим объективно определить роль контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере.

Уже давно не секрет, что мир живет при постоянно нарастающей угрозе экологического кризиса. Сегодня можно назвать следующие факторы деградации природной среды на мировом уровне: рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов; увеличение численности населения планеты при сокращении территорий, пригодных для проживания людей; деградация основных компонентов биосферы, включая сокращение биологического разнообразия, связанное с этим снижение способности природы к саморегуляции и как след-

© Королев Станислав Юрьевич, 2013

Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kzp@sgar.ru

ствие — невозможность существования человеческой цивилизации; возможные изменения климата и истощение озонового слоя Земли; возрастание экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф; недостаточный для перехода к устойчивому развитию человеческой цивилизации уровень координации действий мирового сообщества в области решения экологических проблем и регулирования процессов глобализации; продолжающиеся военные конфликты и террористическая деятельность<sup>2</sup>.

По крайней мере, два из указанных факторов (рост потребления природных ресурсов, деградация основных компонентов биосферы) теснейшим образом связаны с теми потребностями общества, которые обеспечивает функция земельного надзора (контроля).

Именно благоприятная окружающая среда в первую очередь является той объективной потребностью, которая определяет необходимость соблюдения законности в сфере охраны и использования земельных ресурсов, тем самым, обеспечивается «фундаментальное и естественное... данное самой природой»<sup>3</sup> право человека на благоприятную окружающую среду. Утверждение о том, что нарушения законов, связанные с использованием и распоряжением землей, влекут негативные, а порой необратимые последствия как для экологической обстановки, так и для экономики государства, не требует доказательств. Любые упущения контрольных и надзорных органов непременно скажутся в будущем<sup>4</sup>. Таким образом, надзор и контроль в сфере земельных отношений служит тем правовым механизмом, который гарантирует пользование человеком и гражданином своим конституционным правом, а наличие данного права определяет безусловную обязанность государства в его обеспечении<sup>5</sup>. Не случайно Стокгольмская декларация по проблемам окружающей человека среды еще в 1972 г. определила, что местные власти и национальные правительства должны нести наибольшее бремя ответственности за осуществление в широких масштабах политики в области окружающей человека среды и за деятельность в рамках своей юрисдикции, а в качестве одного из основополагающих принципов провозгласила принцип возложения на соответствующие национальные учреждения задач по контролю в отношении ресурсов окружающей среды государств с целью повышения качества окружающей среды<sup>6</sup>.

Россия, являясь частью мирового сообщества, признавая принципы и нормы международного права, в полной мере берет на себя обязательства по поддержанию глобальных функций биосферы. Более того, учитывая обширные территории, разнообразие природных экосистем, масштабы природно-ресурсного потенциала, ей принадлежит ключевая роль в решении как региональных, так и глобальных экологических проблем. А конституционно закрепив естественное право человека на благоприятную окружающую среду, государство связала себя этим первичным правом как нравственным и разумным императивом<sup>7</sup>.

31 августа 2002 г. Распоряжением Правительства РФ была одобрена экологическая доктрина нашего государства<sup>8</sup>, которая к числу доминирующих факторов деградации природной среды Российской Федерации, наряду с преобладанием ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, низкой эффективностью механизмов природопользования и охраны окружающей среды, высокой долей теневой экономики в использовании природных ресурсов, низким уровнем экологического сознания и экологической культуры населения страны и т. д., отнесла и резкое ослабление управленческих, прежде всего контрольных,

функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды, хотя по большому счету каждое из перечисленных обстоятельств в той или иной мере есть результат неэффективности контрольно-надзорной деятельности государства и органов местного самоуправления, ведь трудно отрицать влияние надзора и контроля на степень прозрачности экономики или на состояние экологической культуры граждан.

Ослабление контрольных функций государства в сфере природопользования, а в частности, использования и охраны земель — закономерный итог произошедших в России на рубеже XX–XXI вв. изменений. Тогда дискуссия по поводу, должно ли государство вмешиваться в экономику своей страны, закончилась победой сторонников А. Смита, М. Фридмана, Ф. Хайека, Дж. Хикса и других, которым были близки идеи «свободного рыночного хозяйства»<sup>9</sup>. Начиная с 90-х гг. прошлого столетия, деятельность правительства была направлена на проведение рыночных реформ, основывавшихся на либеральной экономической теории<sup>10</sup>. Акцент государственной политики, в т. ч. в области охраны и использования земельных ресурсов, плоды которой мы пожинаем сегодня, был сделан на невмешательстве государства в развитие экономических процессов<sup>11</sup>. К сожалению, возобладало существующее в юридической и экономической литературе мнение об эффективности рынка как саморегулятора земельных отношений, как будто владельцы земли сами позаботятся о лучшем ее использовании и государству незачем их контролировать. При таком подходе, когда во главу угла ставится извлечение прибыли, правовые инструменты, как правило, приспособляются либо игнорируются вовсе<sup>12</sup>, что и доказали последние 20 лет.

К началу 2000 г. в России 7,6 % лучших земель были переданы в собственность. По площади эти земли сравнимы с территорией континентальной Европы. В основном это сельскохозяйственные угодья, расположенные в регионах с наиболее благоприятными почвенно-климатическими условиями. Эта собственность оказалась не способной приносить доход и создавать богатство, т. е. выполнять свое основное предназначение<sup>13</sup>. Реализация широкого объема прав по самостоятельному хозяйствованию на земле в совокупности с отсутствием должной системы государственного регулирования привела к плачевным результатам. Встречаясь с руководителями рабочих групп Национальной предпринимательской инициативы, глава Правительства РФ Д. Медведев прямо сказал: «Мы в течение многих лет говорили, что земля — это наша высшая ценность, что мы ее не можем распродавать, что это богатство будущих поколений. Ну и что в результате мы имеем? Очень часто мы имеем просто деградацию земельного фонда и отсутствия реальных возможностей для строительства, в том числе жилья, социальной инфраструктуры, решения насущных проблем, которые стоят перед гражданами»<sup>14</sup>. Это подтверждают и данные мониторинга, которые сегодня характеризуются двумя крайне отрицательными тенденциями: ухудшением качественного состояния и постоянным ростом площади неиспользуемых земель<sup>15</sup>. Только за 2010 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения в составе земельного фонда Российской Федерации уменьшилась на 6,6 млн га и составила 393,4 млн га<sup>16</sup>. Площадь сельскохозяйственных угодий, вошедших в фонд перераспределения земель, увеличилась на 38,3 тыс. га и составила 12,1 млн га<sup>17</sup>.

Процессы деградации окружающей среды, в частности земель, наблюдались и в Советском Союзе. По некоторым данным, они проходили интенсивнее, чем в других странах. Например, в СССР на одного жителя приходилось 4 га терри-

тории с нарушенной биосистемой, тогда как в США — 3 га, в Европе — менее 1 га, в Японии — 0,3 га, а в целом по миру — 1,35 га<sup>18</sup>. Однако в последнее время они приобретают поистине угрожающую динамику и масштабы. В стране наблюдается ухудшение земельно-ресурсного потенциала сельского хозяйства и снижение уровня плодородия почв. Во многих районах Центрального Черноземья содержание гумуса в земле за 100 лет уменьшилось примерно на треть, местами и больше. На юге Белгородской и Воронежской областей, особенно на правом берегу Дона, есть поля, где плодородную почву смыло и выдуло до материнской породы, а т. к. земля является основным средством производства в сельском хозяйстве, это делает актуальной проблему продовольственной безопасности Российской Федерации. Таким образом, второй потребностью нашего общества, определяющей значение земельного надзора и контроля в современных условиях, наряду с благоприятной окружающей средой, является безопасная сельскохозяйственная продукция и продовольствие.

Право каждого на доступ к безопасным для здоровья и полноценным продуктам питания в соответствии с правом на адекватное питание и основным правом каждого на свободу от голода было провозглашено еще в Римской декларации о всемирной продовольственной безопасности<sup>19</sup>. Документ был одобрен Комитетом по всемирной продовольственной безопасности и на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия 13 ноября 1996 г. Сегодня существенным образом изменяется среда человека.<sup>20</sup> Быстрый рост населения обуславливает дефицит продовольствия во всем мире. Если 10 тыс. лет назад население земли составляло всего 5 млн чел., во времена Римской империи — 150 млн, то сейчас оно достигло 6,89 млрд чел.<sup>21</sup> За период в 10 тыс. лет потребление ресурсов природы каждым отдельно взятым индивидуумом выросло приблизительно в 100 раз<sup>22</sup>. Согласно прогнозам экспертов через 50 лет на Земле будут проживать 9,1 млрд чел. «По оценке международных экспертов, если население голодает в течение двух и более поколений, что характерно для целого ряда стран, то наступают процессы физиологической и интеллектуальной деградации на генном уровне. А мировые тенденции таковы, что продовольствие становится таким же стратегическим ресурсом, как финансы или энергетика»<sup>23</sup>.

Выводы, сделанные учеными в 2008 г., говорят о том, что ни промышленное сельское хозяйство, ни генные технологии не решают проблему продовольствия. Наоборот: чтобы победить голод, нужно стимулировать мелкие фермерские хозяйства в развивающихся странах, использовать традиционные навыки фермеров и сохранять природные ресурсы с помощью экологических методов земледелия. Сельское хозяйство должно быть основано на сбалансированном природопользовании. Результаты последних исследований «Дойче банка» и мичиганского университета (США), как и аналогичные заявления комиссии ООН по окружающей среде и Конференции по торговле и развитию (ЮНКТАД), подкрепляют эти выводы<sup>24</sup>.

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации предусматривает удельный вес отечественной сельскохозяйственной продукции на внутреннем рынке по зерну не менее 95 %, по сахару и растительному маслу не менее 80 %, по мясу и мясопродуктам не менее 85 %, пищевой соли — не менее 85 %, по молоку и молочным продуктам — не менее 90 %, по рыбе и рыбопродуктам — не менее 80 %, по картофелю — не менее 95 %<sup>25</sup>. Возможно ли добиться таких показателей при современном состоянии качества сельскохозяйственных

угодий? Ответ, скорее, «нет», чем «да». Поэтому повышение почвенного плодородия — это основное направление в области производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия, а контрольно-надзорная деятельность в силу своей специфики является определяющей в плане предупреждения, выявления и пресечения нарушений

требований, установленных земельным законодательством.

Ситуация по другим категориям земель также требует пристального внимания со стороны ученых, практических работников, а также предпринимательского сообщества. Следствием пренебрежительного отношения землепользователей к требованиям законодательства является использование земли без правоустанавливающих документов, самовольное занятие земельных участков и самовольное строительство<sup>26</sup>. Основная причина сложившейся действительности в том, что при переходе к рыночной экономике сиюминутные экономические интересы преобладают над долгосрочными национальными интересами<sup>27</sup>.

Безусловно, решение обозначенных проблем носит комплексный характер и включает в себя меры как правового, так и экономического характера, начиная с совершенствования мониторинга земель, финансирования мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия почв, заканчивая формированием института земельно-правовой культуры, который находится у нас, увы, в начальной стадии развития. Необходимы меры стимулирования предприятий к созданию современных программ и технологий, выходу на экологически чистое производство<sup>28</sup>. Однако мало выделять финансовые ресурсы, внедрять новые методы и технологии производства. Для достижения реального, а не мимолетного успеха определяющей составляющей является деятельность в рамках правового поля, гарантией которой служит эффективно организованный надзор и контроль в области охраны и использования земель.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность в области охраны и использования земель становится той основополагающей составляющей системы управления, эффективное осуществление которой в значительной мере может гарантировать сохранение природного и экономического потенциала земли, а значит и всех экологических систем в целом, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией и продовольствием.

<sup>1</sup> См.: Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 70.

<sup>2</sup> См.: Экологическая доктрина Российской Федерации: одобрена Распоряжением Правительства РФ 31 августа 2002 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>3</sup> См.: Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М., 2010. С. 128; Минаев А.О. Экологическое право: конституционные основы: учебник для вузов. М., 2004. С. 103.

<sup>4</sup> См.: Макаренко М.А., Якунин Д.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в 60–70-х годах XX века // История государства и права. 2009. № 2.

<sup>5</sup> См.: Никишин В.В. О естественном праве на благоприятную окружающую среду // Экологическое право. 2011. № 5. С. 10.

<sup>6</sup> См.: Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 682–687.

<sup>7</sup> См.: Никишин В.В. Указ. соч. С. 8.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>9</sup> Аллатов А.А. О соотношении права и экономики // Государство и право. 2012. № 1. С. 67.

<sup>10</sup> См.: Кухтин П.В., Левов А.А., Морозов В.Ю. и др. Управление земельными ресурсами: учебное пособие. 2-е изд. СПб., 2006. С. 132–133.

<sup>11</sup> См.: Козырь М.И. Правовые проблемы развития агропромышленного комплекса России // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 28–37.

<sup>12</sup> См.: Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. М., 2010. С. 30–31.



- <sup>13</sup> См.: *Кухтин П.В., Левов А.А., Морозов В.Ю. и др.* Указ. соч. С. 134–135.
- <sup>14</sup> Землю в дело // *Российская газета* (федеральный выпуск). 2012. 25 июля.
- <sup>15</sup> См.: *Козырь М.И.* Указ. соч. С. 28–37.
- <sup>16</sup> См.: О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году. Государственный доклад. М., 2011. С. 53.
- <sup>17</sup> См.: Там же. С. 54.
- <sup>18</sup> См.: *Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С.* Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект. М., 2001. С. 13.
- <sup>19</sup> URL: [www.gau.su/observer/№3-4\\_97/019.htm](http://www.gau.su/observer/№3-4_97/019.htm) (дата обращения 22.08.2012).
- <sup>20</sup> См.: *Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С.* Указ. соч. С. 11–12.
- <sup>21</sup> См.: *Залыгин С.П.* Предисловие к русскому изданию книги: Мерри Фешбах, Альфред Френдли-младший. Экоцид в СССР. М., 1992. С. VI–VII.
- <sup>22</sup> См.: Там же.
- <sup>23</sup> *Кузьмин В.* От закона до обеда // *Российская газета* (федеральный выпуск). 2009. 7 дек.
- <sup>24</sup> См.: Кто накормит мир? // *ГЕО*. 2010. Июнь. С. 66.
- <sup>25</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5, ст. 502.
- <sup>26</sup> См.: *Галиновская Е.А.* Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. М., 2009. С. 271–272.
- <sup>27</sup> См.: Экология и нарушение прав человека: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М., 2002. С. 58.
- <sup>28</sup> См.: *Медведев Д.А.* Выступление на выездном заседании Совета при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека (г. Новокуйбышевск, 15 марта 2012 г.) // Официальный сайт Президента РФ. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения: 16.03.2012).

**О.В. Куликова**

## УСТОЙЧИВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИИ

**O.V. Kulikova**

### SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT AS A TOOL OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF ECOLOGY

В соответствии с положениями Экологической доктрины Российской Федерации<sup>1</sup> одной из основных задач в сфере реализации государственной политики в области экологии является обеспечение эффективного государственного управления охраной окружающей среды.

Государственное экологическое управление представляет собой деятельность государственных органов по упорядочению (организации) охраны окружающей среды, использования и охраны природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности человека и других объектов, осуществляемую на основе законодательства, в соответствии с поставленными целями и задачами<sup>2</sup>.

Управление лесами должно исходить из ряда принципов, одним из которых является устойчивость, т. е. рассмотрение лесов как экосистем, состояние, свойства, функции, ценность и полезность которых должны поддерживаться и приумножаться, в т. ч. с целью удовлетворения нужд общества<sup>3</sup>.

© Куликова Ольга Валентиновна, 2013  
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: [kulikovaov.sgarp@rambler.ru](mailto:kulikovaov.sgarp@rambler.ru)

Рассматриваемое понятие закрепляется также и в соответствии с международными документами на национальном уровне. Устойчивое управление лесами — формирование и реализация системы мер, регулирующих воздействие на леса и обуславливающих достижение и стабильное поддержание их целевой динамики, обеспечивающей неистощительное многоцелевое лесопользование, сохранение и повышение производительности, устойчивости и биологического разнообразия<sup>4</sup>.

Несмотря на структурные преобразования в системе органов лесной сферы (в настоящее время специально уполномоченный орган в области лесных отношений — Федеральное агентство лесного хозяйства), ранее изданные ведомственные акты сохраняют свою юридическую силу.

Таким образом, устойчивое управление лесами подразумевает такое их содержание и использование, при котором сохраняется продуктивность лесов, их регенерационная способность, биоразнообразие и потенциал для выполнения лесом экологических, экономических и социальных функций<sup>5</sup>.

Глава 10 Лесного кодекса РФ определяет систему построения государственного управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, основанную на принципах лесного планирования, регламентирования деятельности в лесном секторе, проектирования освоения лесов, учета и проверки их состояния.

Первой среди функций государства в лесной сфере законодатель назвал лесное планирование<sup>6</sup>. Лесное планирование осуществлялось до революции и после нее. Его название и формы изменялись на разных исторических этапах. Существуют разные оценки эффективности тех или иных шагов в лесном секторе. Однако ни у кого не вызывает сомнений необходимость видеть, ставить и решать проблемы развития лесного хозяйства и лесной промышленности<sup>7</sup>.

Планирование в рассматриваемой сфере направлено на обеспечение устойчивого развития территорий. Оно должно исходить из необходимости обеспечения конкурентоспособности российского лесного хозяйства и лесной промышленности.

Устойчивое развитие территорий — это обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений<sup>8</sup>.

К градостроительной деятельности в России относится, кроме всего прочего, территориальное планирование, т. е. планирование развития территорий, в т. ч. для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.

Территориальное планирование нельзя сводить исключительно к градостроительству, поскольку оно связано с развитием лесного сектора экономики. Связь лесного планирования с территориальным вытекает из необходимости решения задач и достижения целей устойчивого развития территорий.

Лесное планирование решает задачи в области развития лесного хозяйства и лесной промышленности с учетом развития других отраслей промышленности, инженерной, транспортной и социальной инфраструктур региона, которые должны регламентироваться территориальным планированием. В свою очередь территориальное планирование зависит от лесного, что обуславливается значительной ролью лесного сектора.

В рамках лесного права устойчивое развитие территорий следует рассматривать как обеспечение при осуществлении деятельности в области лесного

хозяйства и лесной промышленности экономических и экологических интересов в целях создания безопасных и благоприятных условий жизнедеятельности человека, сохранения окружающей среды и рационального использования ресурсного потенциала лесов в интересах настоящего и будущего поколений<sup>9</sup>.

Для перехода к устойчивому развитию необходимы управленческие решения и действия, которые должны с опережением приниматься в условиях риска и неопределенности.

«Система управления лесами является главной составной частью национальной, общегосударственной лесной политики России. Национальная лесная политика определяется в большей степени состоянием дел на мировом рынке лесоматериалов и уровнем развития внутреннего рынка, чем положением дел в природно-ресурсном блоке экономики вообще. Другими словами, политика взаимодействия лесной промышленности с лесным хозяйством важнее для устойчивого управления лесом России, чем всё другое»<sup>10</sup>.

Лесное планирование осуществляется в соответствии с лесным планом субъекта РФ, в котором определяются цели и задачи лесного планирования, мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения.

Цели и задачи лесного плана заключаются в следующем:

построение экономической и экологической модели развития лесного сектора региона, включающей в себя элементы развития транспортной и иной инфраструктуры;

установление целевых показателей и оценочных индикаторов выполнения субъектами РФ мероприятий по охране, защите, воспроизводству и использованию лесов, созданию и эксплуатации лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;

экономическая и экологическая оценка осуществления субъектами РФ полномочий в области лесных отношений;

иные.

Обязательным является наличие в лесном плане субъекта РФ объемных и качественных показателей мероприятий по осуществлению освоения лесов, в т. ч.:

по использованию лесов;

по охране, защите и воспроизводству лесов;

по созданию и эксплуатации лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;

по охране и использованию объектов животного мира и водных объектов.

Лесной план Саратовской области принят в целях повышения количественных и качественных целевых показателей улучшения состояния лесов. В нем приведена характеристика состояния лесов и их использования, указаны основные направления использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также дана оценка экономической эффективности реализации мероприятий по осуществлению планируемого освоения лесов<sup>11</sup>.

Данный документ состоит из трех частей:

характеристика состояния лесов и их использование;

основные направления планируемого использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;

оценка экономической эффективности реализации мероприятий по осуществлению планируемого освоения лесов.

Развитие лесохозяйственного производства на базе новых технологий с применением машин и оборудования новых поколений требует наличия квали-

фицированной рабочей силы и компетентных менеджеров. В настоящее время на предприятиях области недостаточно квалифицированных специалистов, трактористов, водителей лесовозного транспорта, рамщиков, наладчиков и других специалистов. По оценке руководителей лесхозов, для комплектации квалифицированными кадрами производственных мощностей необходимо до 2018 г. подготовить более 1,2 тыс. специалистов. Подготовку и переподготовку кадров целесообразно осуществлять на базе областного потенциала высших и средних учебных заведений и профессиональных училищ. В этих целях министерством лесного хозяйства области на основании предложений руководителей лесхозов планируется разработка ведомственной целевой программы подготовки квалифицированных кадров для лесного комплекса области. В настоящее время сложившиеся в лесном хозяйстве социальные условия развития лесной отрасли в целом хуже, чем в других отраслях<sup>12</sup>.

С сентября 2011 г. в России впервые проходит конкурс «Ежегодная общественная премия “Регионы — устойчивое развитие”». Проект, проводимый во исполнение поручения Правительства РФ, должен помочь обрисовать реальную картину инвестиционного климата, сложившегося на территории Российской Федерации, а также представить современные инструменты и механизмы государственно-частного партнерства. Главная цель проекта — объективное информирование руководства страны, регионов, муниципалитетов и предприятий о реальной ситуации, складывающейся вокруг реализации инвестиционных проектов в инфраструктурном секторе экономики<sup>13</sup>.

24 января 2013 г. состоялась рабочая встреча заместителя председателя Правительства Саратовской области П.В. Большеданова с председателем Оргкомитета Конкурса «Регионы устойчивое развитие» В.И. Шеметовым. На встрече был подписан план мероприятий сотрудничества Правительства Саратовской области и Организационного комитета конкурса «Ежегодная общественная премия «Регионы — устойчивое развитие» на 2013 г.

На встрече обсуждались пути взаимодействия Правительства Саратовской области и Организационного комитета, объединения усилий государственных органов власти, коммерческих и общественных организаций для решения проблем в различных отраслях экономики, стимулирования предприятий и инициативных граждан к созданию высокоэффективных производств на территории Саратовской области.

Государственная политика в области использования и охраны лесов в России основана на том, что лесной сектор играет важную роль в экономике страны и имеет существенное значение для социально-экономического развития более чем 40 субъектов РФ, в которых продукция лесной промышленности составляет от 10 до 50 % общего объема промышленной продукции соответствующих регионов<sup>14</sup>.

За 300-летнюю самобытную историю развития лесного хозяйства России накоплен богатый опыт государственного управления лесами в условиях различных форм собственности на леса при различных формах социально-экономических отношений. В последнее время мир и лесные проблемы становятся все более сложными. Возросли требования к управлению лесами, которое должно отвечать современным социальным, экологическим и экономическим стандартам. Возрастают угрозы повреждения лесов пожарами, вредителями и болезнями, другими неблагоприятными факторами. Требуют особого внимания вопросы противодействия нелегальному лесопользованию. В совокупности с возможны-

ми изменениями климата это может привести к существенной трансформации российских лесов.

Глобальное экологическое значение, огромный экономический и социальный потенциал лесов России обязывают Российскую Федерацию иметь долгосрочную лесную политику, проводимую государством, понятную и приемлемую как участникам лесных отношений, так и всем гражданам страны, определяющую принципы и основные пути развития лесного сектора России в XXI в.<sup>15</sup>

Управление должно исходить из принципа упреждения (предосторожности). «В целях защиты окружающей среды в соответствии со своими возможностями государства широко применяют принцип принятия мер предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды»<sup>16</sup>.

Движение нашей страны к устойчивому развитию в конечном счете приведет к формированию предсказанной В.И. Вернадским сферы разума (ноосферы), когда мерилom национального и индивидуального богатства станут духовные ценности и знания Человека, живущего в гармонии с окружающей средой.

Ноосфера — сфера взаимодействия общества и природы, в границах которой разумная человеческая деятельность становится определяющим фактором развития. «В биосфере существует великая геологическая, быть может, космическая сила, планетное действие которой обычно не принимается во внимание в представлениях о космосе... Эта сила есть разум человека, устремленная и организованная воля его как существа общественного»<sup>17</sup>.

В последнее время изменяются представления о лесе: считавшийся ранее исключительно ресурсом древесины, лес приобретает экологическое значение, что закреплено в качестве принципа лесного законодательства.

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>2</sup> См.: *Голиченков А.К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. М., 2008. С. 57.

<sup>3</sup> См.: Заявление по критериям и индикаторам для сохранения и устойчивого управления умеренных и бореальных лесов // Коми региональный некоммерческий фонд — Серебряная тайга: сайт. URL: [http://www.silvertaiga.ru/content/off\\_docs/Monrealskij\\_process.pdf](http://www.silvertaiga.ru/content/off_docs/Monrealskij_process.pdf) (дата обращения: 15.04.2013).

<sup>4</sup> См.: Приказ Рослесхоза от 3 декабря 1998 г. № 203 «Об утверждении отраслевого стандарта ОСТ 56-108-98 «Лесоводство. Термины и определения». Документ опубликован не был. Доступ из с прав.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: *Петров А.П., Ловцова Н.В., Вуклова И.А. и др.* Устойчивое лесоуправление в современных условиях: учебное пособие. М., 2007. С. 5.

<sup>6</sup> См. ст. 85 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2012. № 31, ст. 4322.

<sup>7</sup> См.: Лесной кодекс Российской Федерации. Комментарии / под ред. Н.В. Комаровой, В.П. Рощупкина. М., 2007. С. 627.

<sup>8</sup> См. ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 4 марта 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16; 2013. № 9, ст. 873.

<sup>9</sup> См.: Лесной кодекс Российской Федерации. Комментарии / под ред. Н.В. Комаровой, В.П. Рощупкина. М., 2007. С. 629.

<sup>10</sup> *Писаренко А.И., Страхов В.В.* Лесное хозяйство России: от пользования — к управлению. М., 2004. С. 345.

<sup>11</sup> См.: Постановление губернатора Саратовской области от 25 июля 2012 г. № 263 «Об утверждении Лесного плана Саратовской области» // Собр. законодательства Саратовской области. 2012. № 26.

<sup>12</sup> См.: Там же.

<sup>13</sup> URL: <http://infra-konkurs.ru/> (дата обращения: 15.04.2013).

<sup>14</sup> См.: Правовой режим лесов по законодательству России и зарубежных стран / под ред. Ю.И. Шуплецов. М., 2011. С. 106.

<sup>15</sup> См.: Лесная политика России // Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства РФ. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/politics/docs/projects/0> (дата обращения: 15.04.2013).

<sup>16</sup> См.: Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г.) // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (дата обращения: 15.04.2013).

<sup>17</sup> Вернадский В.И. Несколько слов о ноосфере // Успехи современной биологии. М., 1944. Т. 18. С. 5.

**Ю.В. Сорокина, С.В. Агаренков**

## **ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЖИВОТНОГО МИРА ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЛЕСОВ**

**Yu. V. Sorokina, S. V. Agarenkov**

### **THE LEGAL PROTECTION OF WILDLIFE IN FOREST'S USE**

Российская Федерация чрезвычайно богата природными ресурсами, которые должны не только рационально использоваться в интересах граждан страны, но и всемерно охраняться и защищаться от различных видов негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности. Одним из принципов охраны окружающей среды в Российской Федерации является принцип охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов как необходимых условий обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. Наука экологического права в синтезе с рядом смежных наук разработала систему объектов, по поводу которых складываются природоохранные и природоресурсные отношения: это земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд, атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство (ст. 4 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>). Важнейшими природными компонентами являются леса и животный мир, которые составляют неразрывную связь. Биомасса лесной экосистемы обязательно включает такой важнейший компонент, как консументы первого и второго порядка (травоядные и хищные животные соответственно). Животные — неотъемлемая часть леса, без которой не представляется нормальная его жизнедеятельность.

По поводу совместного использования и охраны лесов и животного мира возникают некоторые вопросы, связанные с законодательным определением леса. Так, в соответствии с Лесным кодексом РФ от 29 января 1997 г. под лесом понималась совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющая важное экологическое, экономическое и социальное значение<sup>2</sup>. В.К. Быковский полагает, что недостатком данного определения являлось включение в него животного мира<sup>3</sup>. Он обосновывает свою позицию тем, что подобное объединение природных объектов

© Сорокина Юлия Викторовна, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: [al-sorokin@yandex.ru](mailto:al-sorokin@yandex.ru)

© Агаренков Сергей Валерьевич, 2013

Студент 2 курса факультета магистратуры (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: [praevius@inbox.ru](mailto:praevius@inbox.ru)

создает трудности в разграничении отраслей права. Исследователь предлагает и в настоящий момент не рассматривать животный мир как часть леса. С приведенным утверждением вряд ли можно согласиться, учитывая то, что животные — неотъемлемая часть окружающей среды, в т. ч. леса, неразрывно с ним связанная. Согласно ОСТ-56-108-98 «Лесоводство. Термины и определения» под лесом понимается целостная совокупность лесных, древесных и иных растений, земли, животных, микроорганизмов и других природных компонентов, находящихся во взаимосвязи с внутренней и внешней средой, что позволяет широко толковать понятие леса, а следовательно, включать в него и объекты животного мира<sup>4</sup>. Данной точки зрения придерживается и законодатель.

Современные основы российской лесной политики, правовой охраны и использования лесов установлены Лесным кодексом РФ (далее — ЛК РФ) от 4 декабря 2006 г.<sup>5</sup> и обусловлены активным развитием и постоянным реформированием общественных и экономических отношений в России в XXI в. Данным нормативным актом вводится новое, по сравнению с предыдущим законодательством, правовое понятие «лес», которое становится базовым, основным не только для лесного, но и для смежных отраслей законодательства, в т. ч. земельного и фаунистического. С новым понятием «лес» связано решение возникших теоретических и практических проблем реализации положений лесного права в условиях инновационной модернизации современной экономики, в которой отдельным видам лесопользования отводится существенное место.

В действующем ЛК РФ предусматривается, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе. Остается, тем не менее, открытым вопрос о природе разделительного союза «или» в рассматриваемом определении. Исходя из грамматического толкования последнего, лес следует понимать либо только как экологическую систему, либо только как природный ресурс, что само по себе недопустимо и противоречит экосистемному подходу к понятию «лес», а также экологической политике Российского государства. По нашему мнению, более уместным в данном контексте было бы использование союза «и».

Регулирование лесных отношений в настоящее время должно осуществляться исключительно с учетом нового понимания леса. Реализация прав на лесные участки и находящиеся на них лесные насаждения всегда должна сопровождаться возложением определенных экологических обязанностей на субъектов, обладающих этими правами; «отрыв одних от других может привести и приводит к разбалансировке организационно-правового механизма надлежащего лесопользования, анархии и бесконтрольности в лесном хозяйстве страны, к безответственности в отношениях «человек — природа», где лесным богатствам принадлежит ведущая роль как по площади, так и по значению легких планетарного масштаба»<sup>6</sup>.

Из права собственности и иных прав на леса следует закрепление видов использования лесов как предпринимательской деятельности — заготовки древесины, пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, заготовки живицы и сбора иных недревесных лесных ресурсов, ведения охотничьего хозяйства, создания лесных плантаций и их эксплуатации, использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов. В то же время для собственных нужд допустимы заготовка гражданами древесины (отопление и возведение

строений), заготовка и сбор гражданами недревесных лесных ресурсов (береста, мох, камыш и т. п.), любительская и спортивная охота в соответствии с лесным и фаунистическим законодательством, сенокосение, выпас сельскохозяйственных животных, пчеловодство. Однако во всех перечисленных случаях одновременно речь идет и о конституционной обязанности лесопользователя бережно относиться к окружающей среде в целом и сохранять иные природные ресурсы на соответствующей территории, в т. ч. животный мир (ст. 58 Конституции РФ)<sup>7</sup>.

Животный мир в соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. «О животном мире»<sup>8</sup> является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации. Лес, исходя из положений данного закона, признается средой обитания объектов животного мира. Соответственно, отношения в области охраны и использования среды обитания объектов животного мира регулируются не только фаунистическим, но и лесным законодательством.

Известно, что осуществление хозяйственной и иной деятельности в лесах может напрямую воздействовать на объекты животного мира. Учитывая данный факт, законодатель в п. 5 ч. 4 ст. 21 ЛК РФ установил, что при освоении лесов на основе комплексного подхода проводятся мероприятия по охране, использованию объектов животного мира.

Для осуществления хозяйственной или иной деятельности в лесах юридическое или физическое лицо, которому предоставляется лесной участок в постоянное бессрочное пользование или в аренду, обязано в соответствии со ст. 88 ЛК РФ составить проект освоения лесов. Согласно п. 4 Приказа Рослесхоза от 29 февраля 2012 г. № 69 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки»<sup>9</sup> общая часть проекта освоения лесов обязательно должна включать раздел о мероприятиях по охране объектов животного мира: сведения о животном мире, а также проектируемые виды и объемы мероприятий по охране объектов животного мира. Как показывает анализ правоприменительной практики, многие положения проектов освоения лесов не исполняются, что в случае обнаружения таких нарушений ведет к расторжению договора аренды или прекращению права постоянного бессрочного пользования лесным участком. Так, Западно-Байкальской природоохранной прокуратурой установлены массовые нарушения экологического законодательства, которые выразились в недостаточности или полном отсутствии сведений о животном мире на арендуемых лесных участках в проектах освоения лесов. По результатам проверки установлено, что в Иркутской области проектными организациями информация об объектах животного мира, их численности, распространенности, хозяйственном значении у компетентного органа — Службе по охране и использованию объектов животного мира Иркутской области — не запрашивается. Такие факты, как указывает прокуратура, остаются без внимания при даче заключения на проект освоения лесов. Саратовской межрайонной природоохранной прокуратурой было возбуждено производство об административном правонарушении по ст. 8.25 КоАП РФ в отношении ООО «Марк» в связи с тем, что данное юридическое лицо не указало в проекте освоения лесов сведений, касающихся мероприятий по охране объектов животного мира. Общество использовало лесной участок



для осуществления рекреационной деятельности в целях организации отдыха, создало на данном участке соответствующую инфраструктуру, которая могла негативно повлиять на численность и состояние объектов животного мира на данном лесном участке. Должностное лицо Министерства леса Саратовской области, утвердившее данный проект освоения лесов, также было привлечено к дисциплинарной ответственности.

Виды разрешенного использования лесов достаточно разнообразны, их перечень приведен в ч. 1 ст. 25 ЛК РФ и является открытым. Отдельные виды использования лесов регулируются приказами Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоза)<sup>10</sup>, однако лишь один подобный акт — Приказ Рослесхоза от 21 февраля 2012 г. № 62 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности»<sup>11</sup> в п. 5 содержит требование о сохранении природных ландшафтов, объектов животного мира, растительного мира, водных объектов при осуществлении рекреационной деятельности (аналогичное требование содержится в ч. 3 ст. 41 ЛК РФ). Поэтому следует внести изменения в ряд правовых актов Рослесхоза и установить в каждом из них требование о сохранении объектов животного мира при осуществлении соответствующего вида лесопользования.

Один из видов использования лесов — строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов. Более детально, нежели в ЛК РФ, данная хозяйственная деятельность регулируется Приказом Рослесхоза от 10 июня 2011 г. № 223 «Об утверждении Правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов»<sup>12</sup>. Неоспорим тот факт, что при прокладке трубопроводов, кабелей, линий электропередач и сопутствующих им объектов может наноситься серьезный вред и лесной растительности, и объектам животного мира. Проведение работ по строительству линейных объектов может сопровождаться разрушением гнезд, нор, зимовок зверей и птиц, а зачастую и гибелью последних. В рассмотренном Приказе объектам растительного и животного мира уделяется недостаточное внимание. Отметим лишь положение, согласно которому при нарушении почвенного покрова необходимо проводить рекультивацию земель с посевом трав и (или) посадкой кустарников на склонах. В соответствии с нормами о строительстве магистральных и промышленных трубопроводов при проведении строительных мероприятий необходимо включение в рабочий проект материалов о восстановлении животного мира. Складеировать трубы и организовывать сварочные базы разрешается за пределами оленьих пастбищ и путей миграции животных. После окончания строительно-монтажных работ должна быть проведена рекультивация нарушенных строительством территорий с целью обеспечения миграции оленей и других животных, сохранения мест обитания местной фауны.

Другой распространенный вид использования лесов — осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Основной нормативный акт в рассматриваемой сфере правоотношений — это Федеральный закон от 24 июля 2009 г. «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который устанавливает, что охотничье хозяйство — это сфера деятельности по сохранению и использованию охотничьих ресурсов и среды их обитания<sup>13</sup>. В большинстве случаев средой обитания для охотничьих ресурсов выступает именно лес. За- трагивая теоретическую сторону вопроса, можно заметить, что отношения в

сфере охотничьего хозяйства — наиболее яркий пример взаимопроникновения фаунистического и лесного права. Это мнение основано на том, что охотохозяйственные отношения, которые регулируются большей частью фаунистическим законодательством, все же реализуются по преимуществу на лесных участках и подпадают под одноименный вид использования лесов, а значит, являются и лесными отношениями. Вышесказанное согласуется с положением ч. 5 ст. 36 ЛК РФ, согласно которому правила использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства устанавливаются законом субъекта РФ. В качестве примера можно привести Областной закон Ленинградской области от 11 декабря 2007 г. № 173-оз «О правилах использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории Ленинградской области»<sup>14</sup>.

Иные виды разрешенного использования лесов также определенным образом влияют на состояние объектов животного мира на соответствующей территории, где проводятся работы, но в меньшей степени наносят им вред. В то же время пренебрежение по отношению к мероприятиям по охране объектов животного мира при осуществлении любой хозяйственной и иной деятельности может в ближайшем будущем привести к очередному резкому сокращению численности объектов животного мира, и не только тех, которые занесены в Красную книгу РФ и красные книги субъектов РФ. Чтобы этого не произошло, необходимо вовлекать все слои общества в сферу природопользования и охраны окружающей среды, разрабатывать и активно применять новые экономические механизмы сохранения окружающей среды, активизировать деятельность по экологическому и правовому образованию, подготовке квалифицированных специалистов, повышать экологическую информированность граждан. Реализация совокупности этих мер позволит усилить природоохранную составляющую во всех природоресурсных отраслях права и законодательства, повысит значимость охраны окружающей среды не только на международном, но и национальном уровне, приведет к экологизации всего российского законодательства и в итоге уравнивает современные экономические и экологические приоритеты.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5, ст. 610 (утратил силу).

<sup>3</sup> См.: *Быковский В.К.* Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 2009. С. 9.

<sup>4</sup> ОСТ 56-108-98. Лесоводство. Термины и определения. М., 1999. С. 56.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278.

<sup>6</sup> *Боголюбов С.А.* Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 432.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17, ст. 1462.

<sup>9</sup> См.: Российская газета. 2012. 18 июля (опубликован без Состав проекта освоения лесов и порядка его разработки). Состав проекта освоения лесов и порядок его разработки // RG.RU: интернет-портал «Российской газеты». URL: <http://www.rg.ru/pril/64/50/18/69.doc> (дата обращения: 12.04.2013).

<sup>10</sup> См., например: Приказ Рослесхоза от 5 декабря 2011 г. № 509 «Об утверждении Правил использования лесов для ведения сельского хозяйства» // БНА ФОИВ. 2012. № 25; Приказ Рослесхоза от 5 декабря 2011 г. № 510 «Об утверждении Правил использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений» // БНА ФОИВ. 2012. № 17; Приказ Рослесхоза от 12 декабря 2011 г. № 517 «Об утверждении Правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов» // Российская газета. 2012. 28 апр.; Приказ Рослесхоза от 23 декабря 2011 г. № 548 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности» // БНА ФОИВ. 2012. № 19.

<sup>11</sup> См.: Российская газета. 2012. 11 апр.

<sup>12</sup> См.: Российская газета. 2011. 24 авг.

<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30, ст. 3735.

<sup>14</sup> См.: Вестник Правительства Ленинградской области. 2007. 25 дек.

**Е.А. Сухова**

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ  
ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ  
ИЗ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО  
НАЗНАЧЕНИЯ БЕЗ ПРОВЕДЕНИЯ  
ПРОЦЕДУРЫ ТОРГОВ**

**E.A. Sukhova**

**ABOUT SOME PROBLEMS OF PROVIDING THE  
RIGHTS TO THE LAND PLOTS FROM LANDS  
OF AGRICULTURAL PURPOSE WITHOUT THE AUCTION**

В связи с социально-экономической значимостью земель сельскохозяйственного назначения проблемы их охраны и эффективного вовлечения в экономический оборот всегда остаются актуальными. Как справедливо отмечает Ф.П. Румянцев, в настоящее время эти проблемы приобретают особенно острый характер, обусловленный падением уровня сельскохозяйственного производства на фоне оставления без использования более чем 10 млн га сельскохозяйственных угодий, нарушением устойчивости землепользования<sup>1</sup>.

В целях обеспечения развития земельных отношений в стране распоряжением правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р утверждены Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы<sup>2</sup>. Главными задачами государственной политики провозглашены эффективность использования земель, их охрана при обеспечении продовольственной безопасности страны, а одним из основных направлений — совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям.

По общему правилу при совершении сделок с земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее — Закон об обороте) (в ред. от 29 июня 2012 г. № 96-ФЗ)<sup>3</sup> предусматривает требование об обязательности проведения торгов. Торги здесь выступают гарантом справедливого доступа к приобретению земель сельскохозяйственного назначения.

В то же время в случаях, предусмотренных пп. 2, 4, 5 и 7 ст. 10 Закона об обороте, законодатель допускает возможность предоставления земельных участков без проведения торгов с тем, чтобы обеспечить либо их вовлечение в оборот, либо экономически выгодное использование. Данные исключения из общего правила вполне обоснованы, однако при их реализации на практике возникает немало вопросов и проблем. Так, без торгов земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть предоставлен заинтересованному лицу в порядке, установленном ст. 34 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ), если имеется только одно заявление о предоставлении земельного участка, при усло-

© Сухова Елена Александровна, 2013  
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Suhova-elena@yandex.ru

вии заблаговременной публикации сообщения о наличии свободного земельного участка, при условии, что в течение месяца с момента опубликования сообщения не поступили иные заявления (абз. 1 п. 2 ст. 10 Закона об обороте). Основная проблема при толковании данной нормы на практике заключается в наличии в ней указания на ст. 34 ЗК РФ, которая регулирует порядок предоставления земельных участков только гражданам. В связи с этим, если подается только одна заявка на предоставление земельного участка в аренду от любой коммерческой или некоммерческой организации, встает вопрос: «Можно ли ей предоставить такой участок без торгов?» Ответ, безусловно, должен быть утвердительным.

Однако на практике суды признают такие договоры недействительными, обосновывая это тем, что юридическим лицам не может быть предоставлен земельный участок в порядке, упоминаемой в п. 2 ст. 10 Закона об обороте ст. 34 ЗК РФ. Так, в одном из решений было указано, что данная статья регулирует вопросы предоставления земель только гражданам. Однако в тексте ст. 10 Закона об обороте упоминаются и юридические лица, которые могут получить информацию о предоставляемых земельных участках. Исходя из этого, если юридическое лицо заинтересовано в получении земельного участка для целей, не связанных со строительством, оно может получить такую информацию, но ему не может быть предоставлен земельный участок на основании комментируемой статьи<sup>4</sup>.

Такое толкование статьи представляется неверным. Статья 10 указанного Закона регулирует порядок предоставления и гражданам, и юридическим лицам в собственность или аренду земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности; в п. 2 этой статьи указаний на то, что он распространяется только на граждан, не содержится; отдельного пункта, регулирующего случаи, когда имеется только одна заявка на предоставление в аренду земельного участка от юридического лица, также в статье нет. Исходя из этого, п. 2 ст. 10 распространяется на любых лиц, претендующих на получение из государственной или муниципальной собственности земельных участков, а значит ссылка в нем на ст. 34 ЗК РФ не уместна.

Другая проблема при реализации на практике п. 2 ст. 10 Закона об обороте — несоблюдение компетентными органами порядка заблаговременного информирования о наличии предлагаемых земельных участков. Так, признавая недействительным распоряжение комитета о предоставлении обществу в аренду земельного участка, суд исходил из того, что в нарушение требований п. 2 ст. 10 данного Закона доказательств опубликования объявления о готовящемся предоставлении земельного участка комитетом не представлено, в связи с чем отсутствие предусмотренного Законом информирования об имеющихся земельных участках влечет нарушение законных прав и интересов неограниченного круга лиц, поскольку они лишаются возможности своевременно обратиться с заявкой о предоставлении им свободного земельного участка<sup>5</sup>.

Право на приобретение в собственность земельного участка без торгов принадлежит также арендаторам такого участка. Это право возникает у них по истечении 3-х лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка (п. 4 ст. 10 Закона об обороте). При применении данной статьи следует обратить внимание на то, что основанием для отказа арендатору в приобретении земельного участка могут быть только два условия: неистечение трехлетнего срока и ненадлежащее использование земельного участка. Несоблюдение арендатором других условий не служит препятствием для

выкупа такого участка. Так, признавая незаконным постановление исполкома об отказе в предоставлении в собственность заявителю земельного участка и обязывая исполком устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя, суд, руководствуясь п. 4 ст. 10 Закона об обороте, пришел к выводу, что заявитель пользовался испрашиваемым земельным участком на праве аренды, в подтверждение использования земельного участка представлены сведения об итогах сева под урожай, о сборе урожая сельскохозяйственных культур, следовательно, заявитель имел право на обращение в уполномоченный орган с заявлением о приобретении этого участка в собственность, но последний ему в этом отказал. Положенный в обоснование для отказа довод исполкома о том, что заявитель не обеспечил своевременное поступление арендных платежей, судом справедливо был признан несостоятельным, так как несвоевременная уплата арендных платежей не предусмотрена законодательством в качестве основания для отказа в предоставлении в собственность земельного участка<sup>6</sup>.

Также Законом об обороте предусмотрены случаи приобретения в собственность либо в аренду земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения некоторыми субъектами предпринимательской деятельности по льготным ценам без торгов. Так, исключительное право на период 3 мес. с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на земельный участок, выделенный в счет земельных долей, на приобретение такого земельного участка в собственность либо в аренду без торгов предоставлено сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству, использующим земельный участок. При этом цена такого земельного участка устанавливается в размере не более 15 % его кадастровой стоимости, а арендная плата — в размере 0,3 % его кадастровой стоимости (п. 5.1. ст. 10).

Основную проблему в правоприменительной практике при реализации данной нормы вызывает вопрос: «Какими документами сельскохозяйственная организация должна подтвердить органу местного самоуправления факт использования земельного участка сельскохозяйственного назначения, чтобы воспользоваться возможностью приобрести его, минуя торги?»

Введение законодателем понятия «сельскохозяйственная организация, использующая земельный участок», обусловлена необходимостью гарантировать непрерывность осуществления сельскохозяйственной деятельности тем организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам, которые реально обрабатывают земельные участки, находящиеся в общей собственности. При этом толкование данной нормы приводит также к выводу о том, что само использование должно быть законным, имеющим надлежащее правовое основание. Иное толкование означало бы фактическое предоставление преимущественного права на приобретение земельной доли лицам, использующим земельный участок помимо воли участников долевой собственности.

Таким образом, организация, претендующая на приобретение земельного участка, должна иметь документ, подтверждающий право на его использование. Таким документом, во-первых, может быть договор аренды земельных долей, заключенный в соответствии с действующим на момент заключения договора законодательством, с гражданами-собственниками земельных долей.

До момента вступления в законную силу Закона об обороте довольно большое количество граждан распорядились своими земельными долями, заключив договоры их аренды с сельскохозяйственными организациями. Как правило,

такие договоры заключались с множественностью лиц на стороне арендодателя, что не противоречило действующему в то время законодательству. При этом фактического выделения арендуемого земельного участка на местности не производилось. Впоследствии в ст. 16 Закона об обороте было закреплено, что такие договоры аренды должны быть приведены в соответствие с правилами Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) в установленные сроки. Окончательная дата истечения срока была установлена на 27 января 2011 г.

В настоящее время договоры аренды земельных долей, заключенные до 28 января 2003 г., не приведенные в соответствие с ГК РФ и п. 2 ст. 9 Закона об обороте, не соответствуют законодательству. В то же время наличие таких договоров аренды земельных долей может подтвердить факт правомерности реального использования сельскохозяйственной организацией земельного участка и наличие у нее преимущественного права на приобретение земельной доли у органа местного самоуправления вне процедуры торгов.

Другими документами, подтверждающими факты использования сельскохозяйственной организацией или крестьянским (фермерским) хозяйством земельных участков, могут быть признаны следующие:

акты обследований земельных участков, проводимых специалистами муниципального земельного контроля (например, сельской администрацией);

справки управления сельского хозяйства администрации муниципального района и др.

В обоснование возможности принятия таких документов на практике приводятся следующие доводы: «Действия сельскохозяйственной организации по фактическому использованию (с соблюдением целевого назначения) земельных участков, находящихся в долевой собственности, осуществлению мероприятий по охране земель и уплате земельного налога за эти участки (выполнение основных обязанностей собственника) можно квалифицировать как действия в чужом интересе (ст. 980–989 ГК РФ) — в интересе участников долевой собственности, проживающих за пределами муниципального района, в котором находится данный земельный участок, и не выполняющих вышеперечисленные обязанности. Если лицо, в интересе которого предпринимаются действия без его поручения, впоследствии одобрит эти действия, к отношениям сторон в дальнейшем применяются правила о договоре, соответствующем характеру предпринятых действий (ст. 982 ГК РФ)»<sup>7</sup>.

Таким образом, льготный порядок отчуждения органами местного самоуправления земельных участков, сформированных за счет выдела земельных долей, создает преимущества для сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств, однако, если вспомнить о том, что образованы такие земельные участки из неиспользуемых земель и земель худшего качества, невольно возникает вопрос о заинтересованности названных лиц в их приобретении, тем более по такой высокой цене. В связи с этим «надежды» законодателя вовлечь в оборот без проведения торгов худшие земли в данном случае могут не оправдаться, а значит, данная цель должна реализовываться другими способами.

В рамках исследования проблемы хотелось бы обратить внимание еще на один вопрос, возникший на практике. В частности, имеют ли право сельскохозяйственные организации и КФХ, использующие земельный участок, на приобретение без торгов земельных участков, выделенных в счет невостребованных земельных долей, оформленных в собственность субъекта РФ до 1 июля 2011 г., но впоследствии переданных в муниципальную собственность? Так по одному из

дел сельскохозяйственная организация (ЗАО), отстаивая свое право на решение данного вопроса в свою пользу, приводила следующие доводы:

спорные земельные участки по своей природе являются выделенными в счет неостребованных земельных долей, несмотря на то, что в собственность муниципального района они перешли из собственности субъекта РФ;

ЗАО открыто на протяжении всей своей деятельности пользуется земельными участками, выделенными в счет неостребованных земельных долей;

проведение аукциона по предоставлению участков в аренду может привести к тому, что аукцион выиграет организация, не намеренная обрабатывать земельные участки, а преследующая лишь цель передачи их ЗАО в субаренду;

ЗАО считает, что спорные земельные участки являются участками, выделенными в счет неостребованных земельных долей и на них в полной мере распространяются правила п. 5.1 ст. 10 Закона об обороте.

Однако суд на данные доводы справедливо указал, что Закон об обороте не содержит правила о наличии преимущественного права сельскохозяйственной организации, обрабатывающей земельные участки, на получение их в аренду без проведения торгов в случае возникновения права муниципальной собственности не в результате выдела земельных долей, ранее находящихся в муниципальной собственности, а по иным основаниям (в данном случае в результате поступления в муниципальную собственность земельных участков из собственности субъекта РФ)<sup>8</sup>.

Действительно, несмотря на то, что спорные участки по своей природе являются выделенными в счет неостребованных земельных долей, на сегодняшний день не установлено единого правового регулирования порядка предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, приобретенных по разным основаниям (в результате выдела участка за счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, и приобретенных от другого публичного образования). Данный факт не позволил суду принять решение в пользу сельскохозяйственной организации.

В соответствии с п. 7 ст. 10 Закона об обороте сельскохозяйственные организации, а также граждане, осуществляющие деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, вправе приобрести без торгов права собственности на земельные участки или права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, по цене, установленной законом субъекта РФ в размере не более 15 % кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий. В связи с этим возникает немало судебных споров, связанных с бездействием органов местного самоуправления в предоставлении таким субъектам данных земельных участков без торгов. Так, решением Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 15 сентября 2011 г. признано незаконным бездействие Администрации МО в отношении заявлений организации о предоставлении в собственность земельного участка. Судом было установлено, что Администрация в 1992 г. предоставила данный земельный участок площадью 15 соток на праве бессрочного (постоянного) пользования организации под сельскохозяйственное использование. В 2010 г. данная организация, ведущая сельскохозяйственную деятельность, обратилась в Администрацию МО с заявлением о предоставлении вышеуказанного участка в соответствии с правилами, установленными п. 7 ст. 10 Закона об обороте, однако Администрация МО не приняла никаких мер по заявлению организации, в связи с чем организация обратилась в суд с заявлением с вышеуказанными требованиями, которые суд и удовлетворил<sup>9</sup>.

Таким образом, рассмотренные в настоящей статье случаи предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения вне процедуры торгов позволяют учесть интересы определенных категорий хозяйствующих субъектов, не нести муниципальным образованиям финансовых затрат на организацию и проведение торгов. В то же время приведенные примеры судебных споров, возникающих в этой сфере, свидетельствуют о недоработанности и наличии пробелов в действующем земельном законодательстве РФ, в связи с чем работы по его совершенствованию должны продолжаться.

<sup>1</sup> См.: Румянцев Ф.П. Политико-правовые решения судьбы земель сельскохозяйственного назначения в современной аграрной реформе // Право и политика. 2007. № 8. С. 12.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12, ст. 1425.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3018.

<sup>4</sup> См.: Решение Арбитражного суда Московской области от 25 июня 2010 г. по делу № А41-11793/2010. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 2 февраля 2011 г. по делу № А57-24908/2009. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 23 июня 2011 г. по делу № А65-14730/2010. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Фирсова Н.В. Особенности приобретения земельных долей // Право и политика. 2009. № 12. С. 14.

<sup>8</sup> См.: Решение Арбитражного суда Красноярского края от 13 июня 2012 г. по делу № А33-631/2012. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 мая 2012 г. по делу № А56-26756/2011. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Е.Ю. Чмыхало**

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В УСЛОВИЯХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**E.Yu. Chmihalo**

## ENSURING OF THE PROTECTION AND RATIONAL USE OF NATURAL RESOURCES IN CONDITIONS OF SUSTAINABLE TERRITORIAL DEVELOPMENT: LEGAL ASPECT

Устойчивое развитие территорий — один из принципов законодательства о градостроительной деятельности, закрепленных в ст. 2 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ), в соответствии с которым при осуществлении градостроительной деятельности обеспечиваются безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности человека, ограничивается негативное воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, охрана и рациональное использование природных ресурсов в интересах настоящего и

© Чмыхало Елена Юрьевна, 2013

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).



будущего поколений. Устойчивое развитие территорий обеспечивается на основе территориального планирования и градостроительного зонирования (п. 1 ст. 1).

Для того чтобы выяснить, как обеспечиваются охрана и рациональное использование природных ресурсов при осуществлении градостроительной деятельности, необходимо проанализировать нормы ГрК РФ, которыми регулируются отношения в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования. В п. 5 ст. 9 ГрК РФ говорится, что подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов РФ, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. К сожалению, в этой норме не указывается на необходимость учета программы в сфере охраны окружающей среды и отдельных природных ресурсов. Следует иметь в виду, что в конце 2012 г. была принята Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы<sup>1</sup>, по итогам реализации которой к концу 2020 г. должны быть создана экологически безопасная и комфортная обстановка в местах проживания населения, его работы и отдыха, снизиться заболеваемость населения, вызванная неблагоприятными экологическими условиями, увеличиться рост продолжительности жизни городского населения. Достижение этих результатов обеспечивается в т. ч. посредством соблюдения экологических требований при осуществлении территориального планирования. Однако в законодательстве, как отмечает Г.Л. Землякова, не содержатся требования, обязывающие учитывать при осуществлении территориального планирования такие важные факторы, как природный потенциал территории, экологическая ситуация<sup>2</sup>. С этим стоит согласиться, но и следует обратить внимание на то, что законодатель указывает на необходимость учета экологических факторов для обеспечения устойчивого развития территорий в п. 1 ст. 9 ГрК РФ, определяющим цель территориального планирования.

Документами территориального планирования являются схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (далее — схемы), которые содержат положения о территориальном планировании и карты планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения. В них отображаются планируемые для размещения объекты, а также содержатся сведения об их видах, назначении и т. д., в т. ч. характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если необходимо их установление. Важное значение для обеспечения охраны окружающей среды имеют сведения о зонах с особыми условиями использования территорий, в частности санитарно-защитных, которые устанавливаются для промышленных объектов и производств, являющихся источниками негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека. По своему функциональному назначению санитарно-защитная зона — это защитный барьер, обеспечивающий уровень безопасности населения при эксплуатации объекта<sup>3</sup>.

Для примера может быть использована схема территориального планирования Российской Федерации в области высшего профессионального образования, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 26 февраля 2013 г. № 247-р<sup>4</sup>, в которой указывается, что ГрК РФ, Водным кодексом РФ, федеральными законами от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 25 июня 2012 г., с изм. от 5 марта 2013 г.)<sup>5</sup> и от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо

охраняемых природных территориях» (в ред. от 25 июня 2012 г.)<sup>6</sup> установлены специальные экологические требования к градостроительной деятельности, в соответствии с которыми при размещении, проектировании, строительстве и реконструкции городских и иных населенных пунктов и территорий необходимо соблюдать комплекс ограничений, обеспечивающих благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека и функционирования природных экологических систем.

Среди ограничений, которые обязательно должны быть приняты во внимание, выделяются зоны с особыми условиями использования территории. Некоторые объекты капитального строительства высшего профессионального образования в соответствии с санитарной классификацией относятся к объектам, являющимся источниками негативного воздействия на среду обитания и здоровье человека, формирующим санитарно-защитные зоны. Далее следует перечень этих объектов с указанием размеров санитарно-защитных зон.

К схемам прилагаются материалы по их обоснованию, содержащие сведения о стратегиях (программах) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектах, межгосударственных программах (при их наличии), для реализации которых создаются объекты капитального строительства, обосновываются выбранные варианты размещения объектов на основе анализа использования соответствующей территории, возможные направления ее развития и прогнозируемые ограничения использования. Также в них оценивается возможное влияние планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующей территории. Хотя в изложенной норме не упоминается о требованиях экологического законодательства, предполагается их соблюдение.

Обоснование выбранного варианта размещения объекта основано на анализе в т. ч. прогнозируемых ограничений использования территории. Законодатель не определяет, какие ограничения использования территории должны учитываться при осуществлении территориального планирования, но один из принципов законодательства о градостроительной деятельности — это осуществление этой деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, поэтому можно утверждать, что ограничения связаны в т. ч. с выполнением требований экологического законодательства, например, норм Федерального закона «Об охране окружающей среды», в соответствии с которыми должны соблюдаться нормативы качества окружающей среды, устанавливаемые для оценки ее состояния в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов, а также нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду (п. 1 ст. 21, ст. 27 Закона).

В материалах по обоснованию схем оценивается возможное влияние планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующей территории. Для того чтобы дать комментарий этой нормы и выяснить ее значимость для обеспечения устойчивого развития территории, необходимо определить, что понимается под комплексным развитием территории. В нормативных правовых актах это понятие активно используется, но отсутствует его определение. Данное понятие имеет экономическое содержание и предлагается в литературе по экономическим наукам. Например, П.С. Большаков определяет комплексное развитие территорий как комплекс мероприятий по формированию территории, созданию инфраструктуры и (или) объектов капитального строительства, осуществляе-

мый юридическими, физическими лицами, органами государственной власти и местного самоуправления, направленный на качественное преобразование застроенных и свободных от застройки (неосвоенных) городских территорий в целях их наилучшего и наиболее эффективного использования с учетом социальных функций, обеспечивающих устойчивое развитие городских территорий<sup>7</sup>. В предлагаемом определении основной акцент делается на размещении объектов капитального строительства и инфраструктуры, но не оставлены без внимания и социальные функции, которые должны учитываться и обеспечивать устойчивое развития территории. Сопоставляя понятия комплексного и устойчивого развития территорий, можно утверждать, что они соотносятся. Первое из них имеет экономическую составляющую и более широкое по своему содержанию, т. к. в первую очередь направлено на качественное преобразование территорий в целях их наилучшего и наиболее эффективного использования, но при этом должно обеспечиваться устойчивое развитие территорий. Следовательно, оценка возможного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующей территории, содержащаяся в материалах по обоснованию схем, предполагает анализ не только экономических факторов, но экологических последствий. В определении устойчивого развития территорий приоритет отдается экологическому аспекту. С.А. Боголюбов отмечает, что анализ принципов экологического законодательства и законодательства о градостроительной деятельности свидетельствует о комплексном характере законодательства о градостроительной деятельности и его экологизации, подчеркивает приоритетность при градостроительстве заботы о среде обитания человека, о благоприятных условиях его проживания, охране окружающей среды<sup>8</sup>.

Материалы по обоснованию схем содержат карты, которые отображают, в частности, особо охраняемые природные территории федерального, регионального и местного значения, а также территории объектов культурного наследия. Следует обратить внимание на то, что в ранее действовавшей редакции ст. 10, 14, 19, 23 ГрК РФ содержалось требование об отображении на картах границ земель различных категорий, в т. ч. сельскохозяйственного назначения, а также земель лесного и водного фонда. На картах (схемах), содержащихся в схеме территориального планирования субъекта РФ, требовалось отображать не только границы земель сельскохозяйственного назначения, но и границы сельскохозяйственных угодий в составе этих земель. Внесение изменений в ГрК РФ, исключающих отображение границ земель различных категорий, как считает А.Н. Береговских, первый шаг к отмене некоторых категорий земель и введению территориального зонирования<sup>9</sup>.

Несколько иные причины изменений норм ГрК РФ были указаны в пояснительной записке к проекту федерального закона № 369212-5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования»<sup>10</sup>: это упрощение требований к документам территориального планирования, в т. ч. исключение излишних сведений, включаемых в утверждаемую часть и в материалы по обоснованию проектов документов территориального планирования. Данное обстоятельство позволит значительно сократить расходы бюджетных средств на сбор исходных данных для формирования проектов схем. Одновременно с изменением редакций вышеуказанных статей в ГрК РФ была включена ст. 57.1, предусматривающая ведение федеральной государственной информационной

системы территориального планирования, посредством которой должен обеспечиваться доступ органов управления к информации, необходимой для подготовки документов территориального планирования, в т. ч. об особо охраняемых природных территориях; территориях, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В этой статье информация о границах земель различных категорий не упоминается.

Отказ отображать границы земель различных категорий в схемах территориального планирования, с одной стороны, вызывает обоснованную критику. Г.Л. Землякова полагает, что исключение из числа элементов, отражаемых в документах территориального планирования границ категорий земель, может привести к нарушениям конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду<sup>11</sup>. С другой стороны, сбор исходных данных для отображения границ земель различных категорий требует значительных финансовых и временных затрат, что затянulo бы на длительный период разработку документов территориального планирования. Отказ от отображения границ земель различных категорий на картах схем на данном этапе осуществления градостроительной деятельности следует признать целесообразным. Это не означает отказ от сохранения целевого назначения земель. При планировании размещения объектов категория земель обязательно должна учитываться, т. к. в последующем может возникнуть вопрос о переводе земель из одной категории в другую и соблюдении требований Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (в ред. от 19 июня 2011 г.)<sup>12</sup>.

Устойчивое развитие территорий обеспечивается и на основе градостроительного зонирования. Как определено в п. 1 ст. 30 ГрК РФ, создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранение окружающей среды и объектов культурного наследия являются целью разработки правил землепользования и застройки — документа градостроительного зонирования. Правила землепользования и застройки включают градостроительные регламенты, определяющие правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства (п. 1 ст. 36). Ими устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны; предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства; ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства (п. 6 ст. 30). А.В. Чередников отмечает, что охрана земли в качестве природного объекта, природного ресурса и обеспечение иных публичных интересов является одним из приоритетов зонирования территорий, которое осуществляется на основе определения разрешенного использования земельных участков<sup>13</sup>. Именно при разработке градостроительных регламентов должны учитываться требования в области охраны окружающей среды и отдельных природных ресурсов.

Виды и состав территориальных зон определены в ст. 35 ГрК РФ, в частности, указываются жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, сельскохозяйственного использования, рекреационного назначения, размещения военных объектов. В данной статье

предусматривается возможное разрешенное использование земельных участков, включенных в ту или иную зону. Так, например, основное разрешенное использование земельных участков в жилой зоне — это размещение жилых строений, но допускается и размещение объектов социального и коммунально-бытового назначения, здравоохранения, образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей. Перечень объектов, размещаемых в этой зоне, не является исчерпывающим. Разрешено размещение и иных объектов, отвечающих двум требованиям: они должны быть связаны с проживанием граждан и не оказывать негативного воздействия на окружающую среду. Размещение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, невозможно и в зонах рекреационного назначения, хотя в ст. 35 ГрК РФ не содержится прямого запрета. При использовании земель этих территориальных зон должны учитываться нормы Земельного кодекса РФ<sup>14</sup> (далее — ЗК РФ) и Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (в ред. от 25 июня 2012 г.).

Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, могут размещаться лишь в территориальных зонах, специально предназначенных для этого: производственных, специального назначения, зонах размещения военных объектов. Как определено в п. 13 ст. 35 ГрК РФ, в состав зон специального назначения могут включаться земли, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами размещения отходов потребления и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах. Размещение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в специальных зонах, должно обеспечить реализацию одной из целей разработки правил землепользования и застройки — это ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

При определении территориальных зон и разрешенного использования земельных участков обязательно должны соблюдаться требования экологического законодательства. Некоторые из них закреплены в ст. 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в частности, устанавливающие, что при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, обеспечивающие благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем. В целях охраны окружающей среды городских и сельских поселений создаются защитные и охранные зоны, в т. ч. санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования, защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

Требования экологического законодательства, соблюдение которых необходимо в поселениях, в первую очередь направлены на охрану атмосферного воздуха. Об этом свидетельствует необходимость создания санитарно-защитных зон и озелененных территорий. С.А. Боголюбов отмечает, что при планировании размещения и развитии городов и иных поселений должны учитываться состояние атмосферного воздуха и прогнозы его изменения<sup>15</sup>. Поэтому, кроме норм Федерального закона «Об охране окружающей среды», должны учитываться и

нормы Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (в ред. от 25 июня 2012 г.)<sup>16</sup>. В ст. 16 данного Закона установлено, что при застройке городских и иных поселений должно обеспечиваться не превышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озелененных территорий. При проектировании и размещении объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, в пределах городских и иных поселений, а также при застройке и реконструкции городских и иных поселений должны учитываться фоновый уровень загрязнения атмосферного воздуха и прогноз изменения его качества.

Несмотря на предпринимаемые меры, состояние атмосферного воздуха в населенных пунктах вызывает серьезную озабоченность, т. к. это непосредственно связано с экологической безопасностью и благоприятными условиями жизни. В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г., отмечается, что в 40 субъектах РФ более 54 % городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха<sup>17</sup>.

Неблагоприятная экологическая ситуация, возрастающая антропо-техногенная нагрузка становятся причиной загрязнения городских земель. В Государственной программе Российской Федерации «Охраны окружающей среды на 2012–2020 годы» содержится перечень населенных пунктов, где выявлены наиболее высокие уровни загрязнения почв, в частности, города Владивосток, Иркутск, Екатеринбург, Нижний Тагил.

Изложенное свидетельствует о том, что требований, содержащихся в ГрК РФ, недостаточно для создания благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов. Проведенный анализ норм ГрК РФ, регулирующих отношения в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования, с точки зрения обеспечения устойчивого развития территорий, позволил выявить тесную взаимосвязь градостроительного и экологического законодательства, но, на наш взгляд, необходима конкретизация требований экологического законодательства в нормах ГрК РФ, что будет способствовать единообразному толкованию правовых норм и их применению.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 1, ст. 71.

<sup>2</sup> См.: *Землякова Г.Л.* Некоторые проблемы правового регулирования территориального планирования. Подготовлено для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2011.

<sup>3</sup> См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 “Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов”» (в ред. от 9 сентября 2010 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 9, ст. 999.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133, 2012. № 26, ст. 3446.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12, ст. 1024; 2012. № 26, ст. 3446.

<sup>7</sup> См.: *Большаков П.С.* Формирование организационного механизма комплексного развития городских территорий на основе государственного частного партнерства (на примере Санкт-Петербурга): автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2009. С. 8.

<sup>8</sup> См.: *Боголюбов С.А.* Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров. М., 2011. С. 82.

<sup>9</sup> См.: Мнение А. Береговских о новеллах законопроекта // Геоинформационный портал ГИС-Ассоциации. URL: <http://www.gisa.ru/71709.html> (дата обращения: 18.02.2013).

<sup>10</sup> URL: <http://www.lawmix.ru/lawprojects/3948/> (дата обращения: 18.02.2013).

<sup>11</sup> См.: Землякова Г.Л. Указ. соч.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 1, ст. 5276; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4594.

<sup>13</sup> См.: Чередников А.В. Градостроительное зонирование как способ определения правового режима земель // Экологическое право. 2011. № 6. С. 35–39.

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2013. № 9, ст. 873.

<sup>15</sup> См.: Боголюбов С.А. Указ. соч. С. 575.

<sup>16</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 1999. № 18, ст. 2222; 2012. № 26, ст. 3446.

<sup>17</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Д.А. Агапов**

## **ИНЖЕНЕРНАЯ ЭКОЛОГИЯ КАК ОСНОВА ВЫХОДА ИЗ СОВРЕМЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КРИЗИСА**

**D.A. Agarov**

### **ENGINEERING ECOLOGY AS A BASIS FOR OVERCOMING THE CURRENT ECOLOGICAL CRISIS**

В 1963 г. великий американский политолог Линтон К. Колдуэлл писал: «Экологический кризис есть внешнее проявление кризиса ума и духа. Не может быть большего заблуждения, чем трактовать его только как угрозу дикой природе и загрязнение. Это частности. Наиболее же важным является то, что кризис касается нас самих и ставит вопрос о том, что мы должны изменить в себе, чтобы выжить»<sup>1</sup>.

Сегодня у нас есть реальная возможность изменить пагубный для всего живого ход исторического развития цивилизации, сделать так, чтобы на основе грамотного выстроенного управления природопользованием и ресурсосбережением можно было решить одновременно сразу две важнейшие задачи: ресурсную и экологическую. Эти задачи в настоящее время можно реализовать с помощью организационно-правовых, экономических и инженерно-технических методов, которыми в совокупности оперирует инженерная экология — раздел экологии, рассматривающий воздействие инженерных сооружений на природу, а также влияние состояния природной среды на функционирование этих сооружений. Ее можно определить как управление или создание устойчивых экосистем, которые объединяют человеческое общество с окружающей средой в интересах обоих.

Данное направление зародилось около 30 лет назад, и особо активно развивается в последние 10 лет. Цели инженерной экологии включают в себя восстановление экосистем, которые были существенно нарушены деятельностью человека; разработку новых устойчивых экосистем, основанных на приоритете общепринятых экологических ценностей. В настоящее время существует и активно развивается не только научное, но и практическое (прикладное) направление в области инженерной экологии и экологического менеджмента.

© Агапов Дмитрий Александрович, 2013

Кандидат педагогических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

Принимается целый ряд экологических программ как на федеральном, так и на региональных уровнях.

Весьма знаменательным и актуальным в настоящее время стал Указ Президента РФ от 10 августа 2012 г. № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды»<sup>2</sup>. В соответствии с данным Указом в целях обеспечения права каждого человека на благоприятную окружающую среду необходимо:

- 1) провести в 2013 г. в Российской Федерации Год охраны окружающей среды;
- 2) Правительству РФ обеспечить разработку и утверждение плана основных мероприятий по проведению в Российской Федерации Года охраны окружающей среды;
- 3) органам исполнительной власти субъектов РФ осуществить необходимые мероприятия в рамках проводимого в Российской Федерации Года охраны окружающей среды.

Как мы можем восстановить наше городское пространство для природы? Как сделать так, что бы в будущем города стали зеленее, а воздух и вода чище? Заманчивая идея вернуться к естественным функциям и формам живой природы и при этом идти вперед по пути прогресса. Данные вопросы обсуждались Международным экологическим инженерным обществом в Цюрихском университете прикладных наук (ZHAW) в январе 2012 г.

Безусловно, природные ресурсы становятся все более дефицитными, а человеческое общество осуществляет серьезное давление на естественную среду обитания и экосистему в целом. Эта тенденция будет ускоряться, т. к. все большая часть населения земного шара стягивается в города. Происходит глобальная урбанизация населения. Города постепенно перерастают в городские *агломерации* — пространственно и функционально единые группировки поселений городского типа, составляющие общую социально-экономическую и экологическую систему. Агломерации превращаются в *конурбации* и *мегаполисы*.

Если окружающая среда наших городов должны стать более пригодной для жизни человека, то мы, соответственно, должны искать новые способы разумного планирования и формирования нашего жизненного пространства в соответствии с современными экологическими требованиями; моделировать новое *эко-общество* на благо нынешнего и будущих поколений. Экологический инжиниринг, или *эко-технологии*, — это практический подход к возвращению или «вживлению» городов в окружающую природную среду.

Несмотря на разнообразие инженерно-экологических проектов по обновлению городской среды обитания, мнения сходятся на трех основных факторах успеха: необходимо вначале создать достойный проект, далее принять его и, наконец, реализовать с участием широкого круга заинтересованных сторон (как общества, так и государства). Тесный диалог всех заинтересованных сторон приводит к целостности подхода и единству усилий в его реализации на всех стадиях процесса. Помимо одобрения общественности, возможности принятия его рынком, требуется еще и создание благоприятных основ политики, что зачастую имеет решающее значение для успеха.

Устаревшие взгляды регулирующего органа могут быть непреодолимым препятствием для быстрого внедрения новых идей. И, наоборот, надежно созданный организационно-правовой тыл станет гарантом реализации достойного эко-проекта.



При взаимодействии с заинтересованными сторонами этот необходимый триумвират (гражданская инициатива — государственная политика — финансирование) послужит доказательством того, что концепция будет работать на практике, чтобы выйти за критический порог, от замыслов к реальности.

Однако не всегда это доступно: продвигающие *эко-проект* или *эко-концепция* должны быть настроены на конструктивный диалог, а проектировщики создать новые устойчивые связи между общественностью, властями и источником финансирования.

Современное состояние мышления слишком много фокусируется на том, что плохо, что, в свою очередь, ставит под сомнение как то позитивное, что уже сделано в данном направлении, так и продолжающиеся усилия в направлении сокращения потребления энергии и уменьшения выбросов в окружающую среду.

Для того чтобы человеческая деятельность была еще эффективнее, требуются дальнейшие серьезные шаги в данном направлении. Например, в настоящее время необходимо переосмыслить сам «жизненный цикл» любого продукта, постараться сделать так, чтобы, выполнив свое предназначение, он не остался грудой хлама, как это обычно у нас бывает, не забивал городские свалки, а возвращался на производство в качестве вторсырья и тем самым свести к минимуму воздействие на окружающую среду, дать возможность природе меньше отдавать, а людям — заниматься полезным делом. Эффективность производства при этом возрастет, а антропогенная нагрузка снизится.

Необходимо дать возможность городу очиститься от производственного и бытового мусора, всевозможных загрязнений и выбросов. И здесь следует реализовать сразу несколько направлений на пути к основной цели, что потребует многоаспектной комбинации подходов.

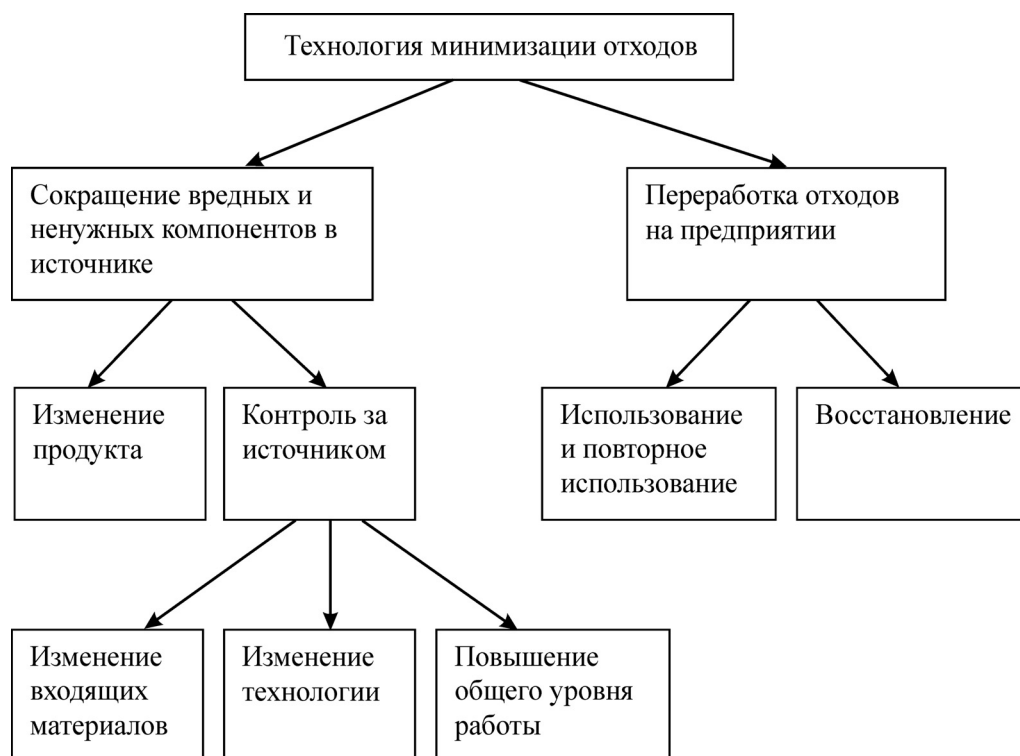
Города должны перейти от неэффективного «линейного» цикла к ресурсосберегающим «круговым», повсеместно внедряя безотходные производства. Последний отличается тем, что все отходы производства превращаются в сырье для роста производства в будущем.

В настоящее время городские системы утилизации отходов функционируют таким образом, чтобы подорвать и повредить здоровье и благополучие экосистем на местном, региональном и глобальном уровнях. Утилизационные стоки сбрасывают через городские системы, не заботясь о происхождении и назначении отходов.

Концепция безотходного производства основывается на вторичном использовании якобы ненужных утилизированных материалов и запуске их в новый производственный процесс. Сведение к нулю отходов производства способствуют лучшему использованию материалов, максимальному снижению количества загрязнения окружающей среды, запуская замкнутую систему производства и потребления, осуществляя движение в его логическом направлении к цели «обнуления» количества отходов путем осуществления следующих шагов:

- 1) повышение эффективности повторного использования и переработки продуктов и материалов;
- 2) реализация стратегий по уменьшению объемов и токсичности вышедших из употребления изделий и материалов;
- 3) поощрение и поддержка использования вышедших из употребления продуктов и материалов с целью стимулирования и управления экономическими процессами и развития трудовых ресурсов.

Стратегия минимизации отходов производства и потребления на предприятии должна включать два основных направления: сокращение вредных и ненужных компонентов в источнике их образования и переработку отходов (схема)<sup>3</sup>:



Изменение линейных производственных циклов на круговые означает начало всеобъемлющего политического и социально-экономического переосмысления. Ни одна стратегия не может достичь «нулевых отходов». Тем не менее, первый важный шаг, часто простой акт установления целевых показателей, является решающим, поскольку это будет показатель дальнейшего прогресса.

Одно из главных препятствий на пути реализации эффективной *эко-политики* в рамках отдельно взятого города или производства — отсутствие вертикальной координации власти в данном направлении, которая будет являться также стержнем для горизонтальной координации усилий вокруг общей цели.

В российском законодательстве существует целый ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих размещение отходов, это: Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г.<sup>4</sup>, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>5</sup>, Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»<sup>6</sup>, Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>7</sup>, Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ<sup>8</sup>, Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ<sup>9</sup>, Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ<sup>10</sup>, Постановление Правительства РФ от 26 октября 2000 г. № 818 «О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов»<sup>11</sup>, Приказ МПР России от 18 декабря 2002 г. № 868 «Об организации профессиональной подготовки на право

работы с опасными отходами»<sup>12</sup>, Приказ МПР России от 15 июня 2001 г. № 511 «Об утверждении критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды»<sup>13</sup>, Приказ МПР России от 2 декабря 2002 г. № 785 «Об утверждении паспорта опасного отхода»<sup>14</sup> и др.

Однако до настоящего времени не принято ни одного нормативно-правового акта федерального уровня, регулирующего вопросы вторичной переработки мусора или «нулевых отходов». Минимизация отходов, а в идеале нулевые отходы — это, прежде всего, ответственная государственная социально-экономическая политика. Например, местные органы власти в Новой Зеландии, столичной территории Канберры в Австралии, графств Дель Норте и Санта Крус в Калифорнии установили цели нулевых отходов. План по твердым отходам г. Сиэтл поддерживает нулевые отходы как свой руководящий принцип, а г. Карборро в Северной Каролине принял резолюцию, поддерживающую создание плана по нулевым отходам.

Нулевые отходы — это также надежная деловая практика. Фирмы Interface Inc., Kimberley Clarke, Hewlett-Packard, Herman Miller Inc., Xerox, Milliken & Company, Du Pont а США, SaskPower и Bell в Канаде вместе с японскими фирмами Toyota, EBARA, Chichibu Onoda Cement и Ogihara взяли обязательства по нулевым выбросам и получают выгоду<sup>15</sup>.

Нулевые отходы в отличие от принципа минимизации отходов предусматривают полное перепроектирование промышленной системы. Это происходит тогда, когда общество и государство больше не могут смотреть на природу как на бесконечного поставщика материалов. Тогда все — государство в лице своего правительства, субъекты Федерации и предприниматели — должны пересмотреть свои цели с тем, чтобы они больше не имели оснований опустошать земные ресурсы, а могли развиваться дальше по направлению к новому, стабильному будущему.

Нулевые отходы — это не пустые грезы, это, прежде всего, качественная экоконцепция на государственном, общенациональном уровне, квинтэссенция смысла мировой экономики; ключ любой промышленно-развитой страны к конкурентному преимуществу в глобальном рынке. Нулевые отходы — это современное экономическое превосходство: стремиться к качеству, а не к количеству и правовая поддержка государства в этом процессе должна иметь решающее значение.

<sup>1</sup> Caldwell Lynton K. Environment: A New Focus for Public Policy? // Public Administration Review. 1963. Vol. 23. № 3. P. 137.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 33, ст. 4634.

<sup>3</sup> См.: Ферару Г.С. Экологический менеджмент. Ростов н/Д, 2012. С. 246.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 18, ст. 2066.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2012. № 26, ст. 3446.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 26, ст. 3009; 2012. № 31, ст. 4317.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650; 2012. № 26, ст. 3446.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2013. № 8, ст. 720.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; 2013. № 9, ст. 875.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2013. № 9, ст. 873.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 45, ст. 4476.

<sup>12</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См.: Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 45.

<sup>14</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 8.

<sup>15</sup> См.: Йесен М. Отказываясь от идеи отходов. Необходимость политики нулевых отходов в настоящее время / пер. с англ. и доп. А.Г. Юдина. М., 2004. С. 3.

**Е.А. Тарасова**

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ**

**E.A. Tarasova**

### **THE LEGAL REGULATION OF NUCLEAR POWER DEVELOPMENT**

Экологический кризис, развивающийся в последние десятилетия, приобрел глобальный характер, что побуждает большинство экономически развитых стран пересматривать национальную экологическую политику и искать наиболее эффективные формы международного сотрудничества. Российская Федерация, обладающая колоссальными запасами природных ресурсов, учитывая темпы их освоения в различных сегментах экономики, все возрастающую нагрузку на окружающую среду и в целях обеспечения права каждого человека на благоприятную окружающую среду Указом Президента РФ от 10 августа 2012 г. объявила 2013 год Годом охраны окружающей среды<sup>1</sup>.

Мероприятиям такого уровня предшествует серьезная правовая работа. Так, Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года определяют, что «глобальные экологические проблемы, связанные с изменением климата, потерей биологического разнообразия, опустыниванием и другими негативными для окружающей среды процессами, возрастанием экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф, загрязнением атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, а также морской среды, затрагивают интересы Российской Федерации и ее граждан. Экологическая ситуация в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности»<sup>2</sup>.

В связи с этим вопросы развития атомной энергетики и ее влияния на состояние окружающей среды будут вызывать интерес у научного сообщества, общественных «зеленых» организаций и широких слоев общественности.

Со времени подписания международных договоров по изменению климата и сокращению объемов выбросов парниковых газов стали говорить о т. н. «ренессансе» атомной энергетики, основанном на сочетании энергетической стабильности, экологичности производства и гарантированной безопасности объектов атомной энергетики. Действительно, многие мировые экономики не только обеспечиваются за счет электроэнергии, вырабатываемой на АЭС, но и являются благодаря этому конкурентоспособными. Однако авария на АЭС «Фукусима Дайичи» 2011 г., происшедшая в год 25-летия Чернобыльской катастрофы, заставила многие страны вновь пересмотреть планы по использованию атомной энергии. По результатам опросов общественности, 87 % граждан Швейцарии и

© Тарасова Елена Анатольевна, 2013

Старший преподаватель кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kzp@sgar.ru

около 70 % граждан США высказались за отказ от ядерной энергетики. Германия, Италия, Китай, Венесуэла обсуждают вопрос в части перспектив атомного сегмента в национальной энергетике<sup>3</sup>.

Премьер-министр Японии Наото Кан заявил, что Япония вынуждена отказаться от принятых в 2010 г. планах развития атомной энергетики. Предполагалось, что к уже имеющимся 54 атомным реакторам к 2030 г. будет построено и запущено в эксплуатацию 14 новых атомных реакторов, т. е. доля атомной энергии в энергетическом балансе Японии должна была составить 50 %. Японская общественность также потребовала от правительства прекратить эксплуатацию атомных станций, поскольку нет уверенности в добросовестности электрокомпаний, осуществляющих эксплуатацию и обслуживание АЭС. Трагедия на «Фукусима Дайичи» напомнила, что в деятельности Токийской электроэнергетической компании ТЕРСО были серьезные проблемы, когда правительство Японии обвинило ее руководство в предоставлении ложной информации об уровнях безопасности станций. В 2005 г. нарушения были устранены, АЭС реконструированы и с разрешения правительства возобновили работу. В настоящее время правительство Японии, Агентство по ядерной и промышленной безопасности Японии и Комиссия по атомной безопасности контролируют ход работ по ликвидации последствий аварии<sup>4</sup>.

Правительство Германии в 2010 г. продлило сроки эксплуатации атомных станций сначала до 2016 г., а затем до 2036 г. По мнению эксперта Германского общества внешней политики Марселя Виетора, трагические события в Японии побудили канцлера Ангелу Меркель в 2011 г. объявить трехмесячный мораторий на закон о продлении сроков эксплуатации АЭС, построенных в 1975–1980 гг. Комиссия по атомной безопасности была обязана проверить все реакторы, эксплуатирующиеся в стране. Также правительством Германии была учреждена Комиссия по этике для выявления перспектив развития атомной энергетики и альтернативных способов получения энергии. В результате было выявлено несколько серьезнейших проблем: отсутствие законодательства для обоснованной остановки АЭС; вопросы конкурентоспособности немецкой экономики при переходе на возобновляемые источники энергии в условиях экономического кризиса. Мнения общественности Германии, которая активно голосовала за идею «зеленой энергетики», разделились, когда выяснилось, что возобновляемая энергетика «потянет» за собой прокладку новых линейных объектов энергетики, строительство ветряков с их шумом и вибрацией и при этом будут задействованы территории населенных пунктов, частные земельные владения и множество подобных вопросов<sup>5</sup>.

Следует отметить, что многие страны с интенсивно развивающимися экономиками, обладающие обширными территориями и многомиллионным населением, связывают свое будущее с атомной энергетикой. Так, 26 марта 2013 г. в ЮАР состоялся 5-й Саммит стран БРИКС, на котором В.В. Путин объявил о подписании Декларации о стратегическом партнерстве Российской Федерации и ЮАР. Основу сотрудничества двух стран составит развитие атомной энергетики. Причем российские атомщики будут осуществлять не строительство отдельных атомных объектов, а создание атомной отрасли ЮАР полностью, включая добычу сырья, переработку, возведение атомных блоков, хранение и утилизацию отходов АЭС, разработку и внедрение новейших технологий, обучение персонала и т. д.

Также в 2013 г. соглашения о сотрудничестве в области энергетики подписаны между Российской Федерацией и Индией.

Несмотря на сложившееся в последние годы негативное отношение к использованию и развитию объектов атомной энергетики, Российская Федерация, являясь одной из ведущих «атомных держав», нацелена на развитие атомной энергетики на внутреннем и международном рынках энергии при условии внедрения наилучших, отвечающих современным критериям, технологий и безопасности для окружающей среды и человека. Так, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>6</sup> указывает, что данный период будет характеризоваться развертыванием новых инфраструктурных проектов, направленных на развитие атомной энергетики, а также использованием альтернативных видов топлива и энергии. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года<sup>7</sup> по направлению «Ядерно-топливный цикл и атомная энергетика» включает проведение модернизации и обновление мощностей атомных электростанций с реакторами на тепловых нейтронах, создание экспериментальных и коммерческих атомных электростанций с реакторами на быстрых нейтронах, нового поколения водо-водяных энергетических реакторов со сверхкритическими параметрами пара и регулируемым спектром нейтронов и т. п.

Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. утверждена Государственная программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов»<sup>8</sup>, где среди прочих целей выделяется устойчивое водопользование при сохранении водных экосистем и обеспечение защищенности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года<sup>9</sup> определила, что развитие приморских арктических и дальневосточных регионов будет происходить на базе плавучих атомных теплоэлектростанций и альтернативных источников энергии с целью освоения месторождений полезных ископаемых, развития береговой инфраструктуры, включая морские порты.

Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года<sup>10</sup> устанавливает, что 37 % от общего объема использования водных ресурсов приходится на тепловую и атомную энергетику. В связи с этим вопросы размещения и безопасной эксплуатации объектов атомной энергетики на водных объектах становятся приоритетными. В проекте размещения АЭС должно быть обосновано предотвращение радиационного загрязнения акватории водного объекта народнохозяйственного значения при нормальной эксплуатации, нарушениях нормальной эксплуатации и выводе АЭС из эксплуатации и предусмотрены меры защиты указанного объекта от загрязнения при авариях. Последствия возможного радиационного воздействия аварийных радиоактивных выбросов и сбросов АЭС на население и окружающую среду должны быть определены с учетом результатов оценки радиационной обстановки; характеристик водозаборных сооружений в зоне наблюдения, водоемов для рыболовства; воспроизводства рыбных запасов и других биологических ресурсов в зоне наблюдения; данных о существующем и планируемом распределении населения в районе размещения АЭС, об удаленности населенных пунктов от АЭС<sup>11</sup>.

Так, при размещении Южно-Уральской АЭС были учтены основные критерии и требования к расположению АЭС на водных объектах. При выборе альтернативных участков предполагаемого строительства проводился сравнительный

анализ водных экосистем с учетом определенных факторов: размер; уникальность; ценность для рыбохозяйственного использования; рекреационная значимость; использование водоемов для питьевого водоснабжения; видовое разнообразие фитопланктона, зоопланктона, зообентоса, ихтиофауны, макрофитов; реликтовые, эндемичные и занесенные в Красную книгу виды. В результате мероприятий было отобрано место для проектной площадки для строительства Южно-Уральской АЭС юго-западнее оз. Кожаккуль, исходя из вышеуказанных критериев и использования водоема в хозяйственной деятельности<sup>12</sup>.

Наиболее подвержен негативному воздействию электроэнергетического комплекса атмосферный воздух. Поэтому весьма ценен опыт российских ученых, проводивших фоновый экологический мониторинг состояния окружающей среды в природно-территориальном комплексе в районе расположения Балаковской АЭС (Саратовская область). При проведении данного мониторинга основное внимание уделялось следующим направлениям: получение информации и оценка уровня загрязнения выбросами и сбросами промышленных предприятий; получение информации о радиационном воздействии на окружающую среду, население и т. д. Методы исследования включали проведение радиоэкологического и экоаналитического мониторинга компонентов природной среды, т. е. анализ загрязнения почв, природной воды, атмосферного воздуха; сравнительный анализ техногенного загрязнения природной среды и заболеваемости населения. В результате фонового экологического мониторинга состояния окружающей среды Балаковского природно-территориального комплекса в районе расположения АЭС эксперты пришли к выводу, что значимые для угрозы состояния здоровья населения радиационные факторы отсутствуют<sup>13</sup>.

Динамичное развитие атомной отрасли нуждается в соответствующем требовании времени эколого-правовом сопровождении. В связи с этим В.А. Богоненко справедливо подчеркивает, что «формально-логическим средством закрепления правовой сущности любого явления, свойственного атомной энергетике, является понятийный аппарат, включающий категории и понятия, создающие в своей совокупности терминологическую основу института атомной энергетики»<sup>14</sup>.

Однако российское законодательство не отличается точностью в определении указанных категорий. Так, исходя из текста ст. 1–3 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (в ред. от 25 июня 2012 г.)<sup>15</sup> объектами использования атомной энергии признаются ядерные объекты (ядерные установки, ядерные материалы, ядерные вещества), т. е. по смыслу закона «атомные» и «ядерные объекты» употребляются как синонимы. Тем не менее, Энергетическая стратегия РФ выделяет основные направления развития «Ядерно-топливного цикла и атомной энергетики», тем самым проводя различия в данных терминах по физическим и технологическим процессам расщепления атома. Таким образом, российскому законодателю предстоит решение серьезных задач по гармонизации достижений естественных наук в области развития «мирного атома» и их закрепления в современном экологическом законодательстве.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 10 августа 2012 г. № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 33, ст. 4634.

<sup>2</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Лихоталь А. Ядерная авария заставила мир задуматься о будущем // Экология и право. Июнь 2011/№ 42. С. 8.

<sup>4</sup> См.: *Зернова Л.* Акира Имамуре: Правительство Японии требует от компании ТЕРСО максимальной ответственности // Экология и право. 2011. № 42. С. 4–5; *Диггес Ч.* Фукусима вынудила Токио изменить курс // Там же. С. 6–7.

<sup>5</sup> См.: *Давыдова А.* Германия перейдет на новую энергетическую стратегию // Экология и право. 2011. № 42. С. 10–11.

<sup>6</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

<sup>7</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5836.

<sup>8</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 436-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Воспроизводство и использование природных ресурсов”». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2010 г. № 2205-р «О Стратегии развития морской деятельности в РФ до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 51, ст. 6954.

<sup>10</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 36, ст. 4362.

<sup>11</sup> См.: Постановление Госатомнадзора России от 8 ноября 2001 г. № 10 НП «Об утверждении и введении в действие норм и правил в области использования атомной энергии “Размещение атомных станций. Основные критерии и требования по обеспечению безопасности”». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: *Пряхин Е.А., Тряпицына Г.А., Дерябина Л.В., Аклеев А.В.* Сравнительная оценка хозяйственных и экологических характеристик водоемов, расположенных в районе конкурентных площадок предполагаемого размещения Южно-Уральской АЭС // Проблемы региональной экологии. 2012. № 4. С. 27–30.

<sup>13</sup> См.: *Крушель Е.Г., Степанченко И.В., Степанченко О.В.* О выборе состава параметров стационарных источников выброса загрязняющих веществ в атмосферу для приближенной модели диагностики нарушений нормативов ПДВ // Проблемы региональной экологии. 2012. № 3. С. 21–24.

<sup>14</sup> *Богоненко В.А.* Правовое обеспечение ядерной безопасности при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии в Республике Беларусь // Право и безопасность. 2011. № 3–4. С. 43–46.

<sup>15</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4552; 2012. № 26, ст. 3446.

**Е.В. Менис**

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДОРЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**E. V. Menis**

## ACTUAL ISSUES OF ENVIRONMENTAL AND LEGAL SUPPORT OF THE USE OF WATER RESOURCE POTENTIAL FOR THE DEVELOPMENT OF FISHERIES MANAGEMENT

Рыба и рыбопродукты относятся к числу наиболее востребованных во всем мире продовольственных товаров и их суммарное производство в следующем десятилетии превысит объемы производства говядины, свинины или птицы<sup>1</sup>. В сфере рыбохозяйственной деятельности, по данным Продовольственной и

© Менис Елена Владимировна, 2013  
Преподаватель кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kzp@sgar.ru



сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций, аквакультура является наиболее динамичной отраслью по производству продуктов животного происхождения, которая, в то же время, весьма уязвима от вредного воздействия природных, социально-экономических, экологических и технологических условий. Известно, что распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 436-р утверждена государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»<sup>2</sup>.

Программа включает несколько подпрограмм, в т. ч. подпрограмму «Использование водных ресурсов» и Федеральную целевую программу «Развитие воднохозяйственного комплекса до 2020 года». Потребуется общее финансирование в размере 541,1 млрд руб., в т. ч. 317,3 млрд руб. из федерального бюджета и 104 млрд руб. из бюджетов субъектов РФ. Установлено, что целью программы является также обеспечение гарантированного водоснабжения населения и создание надежных условий развития промышленности, энергетики, водного транспорта, рыбохозяйственной отрасли, сельского хозяйства за счет эффективного использования водоресурсного потенциала страны<sup>3</sup>.

В связи с этим автор предпринял попытку проведения анализа правового обеспечения водных объектов рыбохозяйственного значения, используемых в т. ч. и для целей аквакультуры. В частности, рассмотрение положений Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>4</sup> приводит к следующим выводам:

1. Необходимости дальнейшего продуктивного осмысления отдельных элементов терминологического-понятийного аппарата в указанном законоположении, рассмотрению которых ранее уделялось внимание в литературе<sup>5</sup>. Такой подход вполне оправдан применительно к фрагменту: «К водным объектам рыбохозяйственного значения относятся водные объекты, которые используются или могут быть использованы для добычи (вылова) водных биоресурсов» (ч. 3 ст. 17). Очевидно его явное несоответствие объемному понятию «аквакультура», которое законодатель трактует как «деятельность по содержанию и разведению, в том числе выращиванию, водных биоресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания и в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях по добыче (вылову) данных водных биоресурсов» (п. 17 ст. 1). В обоснованности предлагаемых выводов можно убедиться при анализе острой полемики по указанным вопросам накануне принятия в ближайшей перспективе Федерального закона «Об аквакультуре». На наш взгляд, можно согласиться с точкой зрения, высказанной представителями бизнес-сообщества и большинства рыбохозяйственных регионов: «Под аквакультурой подразумевается деятельность по производству сельскохозяйственной продукции (сельскохозяйственная деятельность) и иной продукции; пополнению запасов водных биоресурсов путем разведения или содержания и выращивания объектов аквакультуры в искусственно созданных условиях или естественной среде обитания; их выпуск в водные объекты рыбохозяйственного значения, а также по оказанию рекреационных услуг»<sup>6</sup>.

2. Вряд ли соответствует общим задачам улучшения правоприменения отсылочная норма Закона, предусматривающая, что «использование рыбопромыслового участка осуществляется в соответствии с законодательством о водных биоресурсах и водным законодательством» (ч. 4 ст. 18). Ориентация на нормы Водного кодекса РФ не может удовлетворить заинтересованных лиц по следующим

основаниям: во-первых, название ст. 51.1 «Использование водных объектов для целей рыболовства» никоим образом не связано с регулированием отношений в сфере аквакультуры. Во-вторых, здесь вновь реализуется отсылочный характер предписания: «Использование водных объектов рыбохозяйственного значения для целей рыболовства осуществляется в соответствии с законодательством о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Таким образом, конкретные правовые ориентиры, столь необходимые для разрешения возникающих ситуаций, просто отсутствуют. Поэтому очевидна необходимость внесения взаимосогласованных корректировок в приведенные тексты статей Водного кодекса РФ (далее — ВдК РФ) и Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

3. Привлекает внимание следующая позиция законодателя: «Рыбопромысловый участок формируется в определенных границах для осуществления... товарного рыбоводства...» (ч. 2 ст. 18). В данном случае, к сожалению, в перечне целей формирования рыбопромыслового участка отсутствует упоминание о такой важнейшей составляющей отраслевой деятельности, как аквакультура, и это обстоятельство должно быть учтено при соответствующей корректировке текста указанной статьи. Правомерность предлагаемой рекомендации автор усматривает не только в различиях смыслового содержания понятий «товарное рыбоводство» и «аквакультура» как проявления тенденции разграничения дефиниций, реализуемой в Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов», но и в теоретических изысканиях по этим вопросам<sup>7</sup>.

4. На наш взгляд, целесообразно глубокое проникновение в суть следующего предписания: «Рыбопромысловый участок может использоваться в одной или нескольких ... целях» (ч. 3 ст. 18). На практике это означает, что в качестве одного из важнейших условий для выполнения задач развития аквакультуры специалисты указывают на водоемы комплексного назначения, являющиеся, по мнению Ю.М. Субботина, важным резервом развития пастбищно-товарного рыбоводства<sup>8</sup>. Г.Е. Серветник подчеркивает, что «комплексное освоение ирригационных водоемов может сыграть роль стабилизационного фактора в сохранении микроклимата, повышении урожайности сельскохозяйственных культур и производства кормов, увеличения площадей орошаемых пастбищ, лесозащитных полос и выращивания рыбы»<sup>9</sup>. Признание важности указанного направления в научных публикациях и в результатах практической деятельности в сфере аквакультуры обязывает автора обратить внимание на поиск соответствующих норм и установлений, которые бы обеспечивали (гарантировали) правовой режим указанных водных объектов в интересах осуществления рассматриваемого направления рыбохозяйственной деятельности.

Не следует забывать, что во второй половине XX в. указанным проблемам комплексного использования водных объектов уделялось серьезное внимание<sup>10</sup>. В действующем водном законодательстве отсутствует понятие «водоемы комплексного назначения». Этот термин присутствует лишь в названии документа «схемы комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 33 ВдК РФ). Сейчас законодатель просто устанавливает, что, исходя из условий предоставления водных объектов в пользование, водопользование подразделяется на совместное водопользование и обособленное водопользование (ч. 1 ст. 38 ВдК РФ). По своей смысловой сути идея комплексного использования водных объектов не совпадает с понятием «совместное водопользование» и в то же время

органично вплетается в ткань экономических категорий «водохозяйственный комплекс», «лесахозяйственный комплекс» и «рыбохозяйственный комплекс», получивших правовое закрепление в нормативных правовых актах различного уровня. Следовательно, идея о комплексном использовании водных объектов рыбохозяйственного назначения подлежит реализации в будущей законодательной деятельности (например, в Федеральном законе «Об аквакультуре»). Именно в рамках такого позиционирования в повестку дня правоприменения включена корректировка установленного Порядка предоставления рыбопромыслового участка для товарного рыболовства, утвержденного постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. При обобщении практики субъектов РФ выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений, а именно пробел законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в части отсутствия механизма реализации многоцелевого использования рыбопромыслового участка. Правила организации и проведения конкурсов не предусматривают проведение конкурса при предоставлении рыбопромыслового участка для использования нескольких видов рыболовства. Также не установлены приоритеты по определению вида рыболовства, в отношении которого следует проводить конкурс, на предоставление рыбопромыслового участка в случае, если участок имеет многоцелевое назначение. Действующими нормативными актами не урегулирован порядок предоставления участков для осуществления нескольких видов рыболовства. В настоящее время конкурсы на предоставление рыбопромыслового участка для использования нескольких видов рыболовства не проводятся, т. к. различные виды рыболовства имеют определенную специфику их осуществления<sup>11</sup>. В связи с этим содержание ст. 18 должно быть скорректировано надлежащим образом.

Автор также не может согласиться с понятием «ирригационные водоемы», упоминаемым в публикации Г.Е. Серветника. Дело в том, что один из вариантов термина «ирригация» означает искусственное увлажнение сельскохозяйственных угодий (агроценозов). По-видимому, такой смысл и был заложен указанным автором в собственных суждениях. Если исходить из такого варианта, то будет вполне уместным упрек, который следует адресовать законодателю по поводу отсутствия в современном ВдК РФ статьи, регулирующей использование водных объектов для целей сельского хозяйства (агропромышленного комплекса). В то же время можно рассматривать вариант, когда термин «ирригация» переводится как один из видов мелиорации (изначально принимаемый только для почв). Применительно к обсуждаемой теме следует иметь в виду правовое регулирование отношений по рыбохозяйственной мелиорации водных объектов (ст. 44 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»).

5. Автор считает целесообразным представить собственное видение позиции законодателя по вопросам изложения основных принципов законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов в юридической конструкции рассматриваемого законоположения. Заслуживает безусловной поддержки идея о приоритете сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав (п. 2 ч. 1 ст. 2). Вместе с тем вызывает недоумение ситуация, когда нормы о сохранении водных биоресурсов и среды обитания водных биоресурсов размещены в одной из последних (6-й) глав Закона. Иными словами, предписаниям по поводу указанного приоритета отводится как бы второстепен-

ное значение, что совершенно недопустимо. На наш взгляд, правильным было бы избрать юридическую конструкцию Земельного кодекса РФ, где приоритетные идеи об охране земель занимают центральное место (гл. 2).

При детальном рассмотрении вопросов совершенствования норм гл. 6 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» следует руководствоваться Государственной программой Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса»<sup>12</sup>. В частности, нормативы качества воды водных объектов рыбохозяйственного назначения (ст. 47) должны пересматриваться с учетом обязательного правового закрепления необходимости реализации наилучших доступных технологий на предприятиях-водопользователях. Предполагается, что в ближайшей перспективе развитие технологий рециклинга и повторного использования сточных вод будет способствовать улучшению качества воды в водотоках и водоемах и в целом экологической обстановке в бассейнах рек и озер, а также экономии водных ресурсов за счет уменьшения водозабора и сброса загрязняющих веществ со сточными водами. На наш взгляд, заслуживает пристального внимания изучение правовых основ отношений, возникающих в связи с водоснабжением и канализованием населенных пунктов с использованием централизованных систем водоснабжения и водоотведения, введенных в действие Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»<sup>13</sup> с 1 января 2013 г.

Указанные меры в совокупности можно рассматривать как шаги в направлении гармонизации российского природоохранного законодательства с европейским, а также как реальные ответы на глобальные экологические вызовы по сокращению доступности к пресноводным водоемам и снижению конкуренции за воду в трансграничных речных бассейнах.

<sup>1</sup> См.: Доклад «Состояние мирового рыболовства и аквакультуры. Департамент рыболовства и аквакультуры ФАО. Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций. Рим, 2012. С. III.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 13, ст. 1601.

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 1, ст. 5270.

<sup>5</sup> См., например: Тимофеев Л.А. К анализу обеспечения терминологического единства содержания нормативных правовых актов, используемых в теории и практике правового регулирования отношений по добыче, переработке и охране водных биологических ресурсов // Вестник Саратовской государственной академии права. 2012. № 1. С. 147–155.

<sup>6</sup> Аквакультура уточнит формулировку // Fishnews.ru: сайт. 2012. 26 окт. URL: <http://www.fishnews.ru/rubric/zakon-ob-akvakulture/6125> (дата обращения: 16.03.2013).

<sup>7</sup> См.: Сиваков Д.О. Правовое регулирование рыбоводства // Законодательство и экономика. 2006. № 4. С. 75.

<sup>8</sup> См.: Субботин Ю.М. Обоснование на проведение комплексных исследований водоемов сельскохозяйственного назначения // Тепловая аквакультура и биологическая продуктивность водоемов аридного климата. Международный симпозиум (16–18 апреля 2007 г., г. Астрахань): материалы и доклады / отв. ред. С.Б. Пономарев. Астрахань, 2007. С. 225.

<sup>9</sup> Серветник Г.Е. Сельскохозяйственные водоемы аридных регионов — значение и перспективы использования // Тепловая аквакультура и биологическая продуктивность водоемов аридного климата. Международный симпозиум (16–18 апреля 2007 г., г. Астрахань): материалы и доклады / отв. ред. С.Б. Пономарев. С. 220.

<sup>10</sup> См.: Научные основы кодификации водного законодательства // Советское государство и право. 1961. № 9. С. 114; Колбасов О.С. Законодательство о водопользовании в СССР. Проблемы совершенствования советского законодательства об использовании водных ресурсов. М., 1965. С. 19; Тимофеев Л.А. Правовое обеспечение комплексного использования вод: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979. С. 7.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 9, ст. 1105; 2012. № 19, ст. 2403; № 38, ст. 5121; № 44, ст. 6026.

<sup>12</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 7 марта 2013 г. № 315-р. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 11, ст. 1147.

<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50, ст. 7358.

**В.И. Симонов**

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕКУЛЬТИВАЦИИ ЗЕМЕЛЬ**

**V.I. Simonov**

### **IMPROVEMENT OF THE LAND RECLAMATION LEGISLATION**

В целях охраны земель на правообладателей земельных участков возложена обязанность проводить мероприятия по рекультивации нарушенных земель<sup>1</sup>. Под рекультивацией земель понимается комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и народно-хозяйственной ценности нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей среды<sup>2</sup>.

В государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы<sup>3</sup> подчеркивается важность мероприятий по устранению ущерба окружающей среде. В этой связи в рамках решения задачи по снижению общей антропогенной нагрузки на окружающую среду на основе повышения экологической эффективности экономики предусматривается реализация мероприятий, направленных на ликвидацию накопленного экологического ущерба, в т. ч. рекультивация загрязненных земельных участков.

Нормативные правовые акты, регулирующие отношения о рекультивации земель, принимались два десятилетия назад и в настоящее время существует необходимость приведения их в соответствие с современными условиями, учитывая при этом как интересы субъектов экономической деятельности, так и необходимость соблюдения требований охраны земель как природного объекта и природного ресурса.

В настоящее время отношения по рекультивации земель урегулированы в Основных положениях о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утвержденных Приказом Минприроды РФ № 525, Роскомзема № 67 от 22 декабря 1995 г.<sup>4</sup> В них, в частности, установлен перечень земель, подлежащих рекультивации, в т. ч. в него включены земли, нарушенные при разработке месторождений полезных ископаемых открытым или подземным способом, а также добыче торфа<sup>5</sup>. Указанные виды деятельности представляют наибольшую опасность для окружающей природной среды. Постоянно растущие потребности экономики в сырьевых ресурсах влекут за собой увеличение объемов добычи полезных ископаемых и рост площадей земель, предоставленных для целей недропользования, а значит и нарушенных земель.

К нарушенным землям относят такие земли, которые в связи с нарушением почвенного покрова, гидрологического режима и образования техногенного рельефа в результате производственной деятельности человека утратили хозяйственную ценность и стали источником отрицательного воздействия на окружающую среду<sup>6</sup>.

По данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, в 2011 г. площадь нарушенных

© Симонов Владислав Игоревич, 2013  
Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vlad\_email@bk.ru

земель на 1 января 2012 г. составила 1013,7 тыс. га, что на 13,4 тыс. га больше, по сравнению с 2010 г.<sup>7</sup> Именно поэтому назрела необходимость совершенствования системы правовых мер, направленных на обеспечение эффективной рекультивации нарушенных земель.

В рамках рассмотрения данной проблемы следует отметить попытки внесения изменений в законодательство, регулирующее эти отношения. Так, в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы РФ находится законопроект «О внесении изменения в статью 12 Закона Российской Федерации “О недрах”»<sup>8</sup>. Внесен этот законопроект Советом народных депутатов Кемеровской области, в которой проблема рекультивации нарушенных земель имеет существенное значение. По данным на 2011 г., на территории Кемеровской области имеется 66 га нарушенных земель, что больше среднего показателя по стране в 10 раз<sup>9</sup>. При этом уже в течение 2012 г. произведена приемка рекультивированных земель общей площадью 452,5 га, из которых не принято 2 га земель вследствие несвоевременного и некачественного выполнения мероприятий по рекультивации земель<sup>10</sup>.

Суть предлагаемых нововведений сводится к внесению в Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в ред. от 30 декабря 2012 г.)<sup>11</sup> нормы об обязательности включения в лицензию на пользование недрами условий, связанных с возмещением ущерба от нарушенных земель. Необходимость таких изменений связана с обеспечением финансовой составляющей работ по рекультивации земель.

На практике имеют место случаи, когда организация, обязанная осуществить рекультивацию нарушенных земель, испытывает финансовые трудности либо скрывает под ними свое нежелание проводить рекультивацию. Ведь для субъектов экономической деятельности содержание работ по рекультивации подчинено в первую очередь соображениям их экономической эффективности. Такая ситуация в свою очередь приводит к накоплению фонда земель, ожидающих рекультивации, что может иметь в ряде случаев серьезные экологические последствия<sup>12</sup>.

Как справедливо замечает С.А. Боголюбов, расходы на охрану окружающей среды являются весьма ощутимым бременем для экономики, что приводит к увеличению себестоимости продукции и снижению доходов, но тем не менее, «охрана природы — не только благотворительность, а насущная необходимость» в т. ч. и в экономической перспективе<sup>13</sup>. Именно поэтому следует избегать излишней экономии денежных средств, особенно на восстановление нарушенных в результате деятельности по разработке и добыче недр земель.

Итак, авторы законопроекта предлагают дополнить содержание лицензии условием, связанным с возмещением ущерба от нарушенных земель, осуществляемым в виде страхования ответственности на сумму, равную стоимости рекультивации нарушенных земель. При этом порядок и условия такого страхования будут определяться Правительством РФ.

На первый взгляд предложение выглядит вполне обоснованным, т. к. уже на стадии получения лицензии будет заложено финансирование восстановительных мероприятий, что послужит гарантией выполнения рекультивации земель по окончании процесса добычи полезных ископаемых. Однако остается непонятной методика расчета сумм, ведь конкретная ее величина не будет известна на данном этапе. Кроме того, в заключениях на указанный законопроект говорится, что предложенный механизм недостаточно проработан, т. к. устанавливает обязательность страхования, что требует особого нормативного регулирования, а также отмечается нецелесообразность ограничения гарантий только расходами

на рекультивацию нарушенных земель<sup>14</sup>. В этой связи соответствующие положения законопроекта были отправлены на доработку.

Необходимо отметить, что имеются предложения об ином регулировании финансирования рекультивации земель — посредством создания специальных фондов. Так, Правительством РФ подготовлен проект закона, предусматривающий, помимо прочего, введение в Закон РФ «О недрах» нормы, устанавливающей необходимость создания ликвидационных фондов. Их целью будет служить обеспечение обязательств недропользователей ликвидировать горные выработки и иные сооружения, связанные с использованием недрами, а также произвести рекультивацию использованных земель. В то же время предлагается закрепить, что отсутствие в таком фонде достаточного количества денежных средств на момент принятия решения о ликвидации горных выработок в свою очередь не будет освобождать недропользователя от финансирования таких работ, в т. ч. по рекультивации земель, в полном объеме.

Данный законопроект находится на стадии согласования и пока не внесен на рассмотрение Государственной Думы. Тем не менее, можно отметить положительные стороны приведенных изменений. Во-первых, существование предлагаемых фондов позволит путем постепенного отчисления в них денежных средств скопить достаточную сумму для выполнения работ по восстановлению природных ресурсов по окончании добычи недр. При этом авторы законопроекта отмечают, что средства в ликвидационные фонды будут поступать как от недропользователей, так и от государства<sup>15</sup>. Во-вторых, предусматривается, что недостаточность средств ликвидационного фонда не исключает финансирования восстановительных мероприятий в полном объеме, что в свою очередь послужит гарантией полного и своевременного выполнения работ по рекультивации земель.

Однако, решая финансовые вопросы обеспечения гарантий проведения восстановительных мероприятий, не стоит забывать и о контроле за рекультивацией. Она должна быть в первую очередь эффективной, т. е. обеспечивать не только предотвращение дальнейшей деградации природных ресурсов, но и восстановление их свойств, направленных на поддержание благоприятного состояния окружающей среды. При отсутствии должного контроля со стороны государственных органов могут иметь место случаи формальной реализации проектов рекультивации, не учитывающие отдаленные последствия.

Как отмечает заместитель губернатора Кемеровской области по природным ресурсам и экологии Н. Вашлаева, нельзя говорить, что рекультивация не проводится, но наличествуют случаи, когда на нарушенных землях сажают древесную растительность на значительном расстоянии, при этом совершенно не учитывая, вырастет ли она и как долго сохранится<sup>16</sup>. Стремление формально соблюсти требования закона при минимальных затратах, завершить восстановительные работы в короткие сроки может привести к тому, что подобные усилия будут напрасными и не принесут ожидаемого благоприятного воздействия на окружающую среду. Для таких случаев логично было бы закрепить ответственность для организаций, осуществляющих рекультивацию, как в виде материальной компенсации, так и в виде повторного проведения восстановительных мероприятий в случае недобросовестного их выполнения.

Анализируя изложенное, необходимо отметить, что государство озабочено проблемами рекультивации нарушенных земель и стремится законодательно урегулировать соответствующие механизмы в ближайшее время. При этом в

первую очередь решаются вопросы законодательного закрепления источников финансирования природоохранных мероприятий. Однако не стоит забывать, что нормативного правового регулирования недостаточно, важно обеспечить правильное правоприменение принятых норм как хозяйствующими субъектами, так и органами управления.

<sup>1</sup> См. подп. 6 п. 1 ст. 13 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 4 марта 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2013. № 9, ст. 873.

<sup>2</sup> См. п. 2 Приложения № 6 к Приказу Минприроды РФ № 525, Роскомзема № 67 от 22 декабря 1995 г. «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» // Российские вести. 1996. 8 авг.

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2552-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды” на 2012–2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 1, ст. 71.

<sup>4</sup> См.: Российские вести. 1996. 8 авг.

<sup>5</sup> См. п. 5 Приказа Минприроды РФ № 525, Роскомзема № 67 от 22 декабря 1995 г. «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы».

<sup>6</sup> См.: Там же. П. 1.

<sup>7</sup> См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году. М., 2012. С. 46.

<sup>8</sup> URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=102256-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=102256-6) (дата обращения: 04.04.2013).

<sup>9</sup> См.: Доклад о состоянии и использовании земель в Кемеровской области за 2011 год. Кемерово, 2012. С. 10.

<sup>10</sup> См.: Доклад о состоянии и охране окружающей среды Кемеровской области в 2012 году. Кемерово, 2013. С. 64.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10, ст. 823; 2012. № 53, ч. 1, ст. 7648.

<sup>12</sup> См.: Вахаев Х.М.Х. Нерешенные вопросы рекультивации земель // Право и экономика. 2010. № 5. С. 7.

<sup>13</sup> См.: Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров. М., 2011. С. 229.

<sup>14</sup> Подробнее об этом см.: Официальный отзыв Правительства Российской Федерации на проект федерального закона № 102256-6; Заключение Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии на проект федерального закона № 102256-6 «О внесении изменения в статью 12 Закона Российской Федерации “О недрах”». URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=102256-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=102256-6) (дата обращения: 04.04.2013).

<sup>15</sup> См.: В Кузбассе могут узаконить ликвидацию последствий угледобычи. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/28/reg-sibfo/ekozakon-anons.html> (дата обращения: 04.04.2013).

<sup>16</sup> См.: Там же.

**С.А. Нежданов**

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

**S.A. Nezhdanov**

### ABOUT THE PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE ECONOMIC MECHANISM OF ENVIRONMENT PROTECTION

Российская Федерация активно вступает в международное сообщество, где приоритетным избран путь защиты, а не уничтожения природы. Процесс глобализации заставляет многие страны пересматривать существующий путь в

© Нежданов Сергей Александрович, 2013

Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: [Nezhdanovmailru1@rambler.ru](mailto:Nezhdanovmailru1@rambler.ru)



экономике и политике. Российская Федерация признала свою приверженность концепции устойчивого развития посредством закрепления соответствующих положений в различных законодательных актах.

30 апреля 2012 г. Президент РФ утвердил разработанные Министерством природных ресурсов и экологии РФ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (далее — Основы). Заместитель министра природных ресурсов и экологии РФ Р. Гизатулин по этому поводу отметил следующее: «Это первый стратегический документ в современной России в области экологии, создающий баланс между интересами развития экономики и сохранения экологии. Над его созданием работали все заинтересованные стороны: от органов государственной власти до природоохранных организаций, научные сообщества и бизнес-объединения»<sup>1</sup>. Основы являются закрепленной на федеральном уровне методологической базой, нацеленной на преодоление глобальных экологических проблем, связанных с изменением климата, потерей биологического разнообразия, опустыниванием и другими негативными для окружающей среды процессами, затрагивающими интересы Российской Федерации и ее граждан.

Главной стратегической целью данного документа наряду с сохранением благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализацией права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укреплением правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечением экологической безопасности является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики.

Решение экологических проблем в условиях рыночной экономики, модернизации и инновационного развития невозможно без эффективной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В силу ч. 1 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни (экологический аспект) и деятельности (экономический аспект) народов, проживающих на соответствующей территории. Обеспечить такую охрану Российское государство способно при использовании методов и средств административного характера в сочетании с экономическими и другими мерами. Все это требует принципиально нового подхода к осуществлению государственной политики в области экологического развития. Отметим, что Россия располагает территорией, составляющей 11,5 % земной суши, и природными богатствами, стоимость которых в 10 раз превышает мировой валовой продукт<sup>2</sup>.

Полагаем, обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий как одна из задач достижения стратегической цели государственной политики в области экологического развития, закрепленная в Основах, должна осуществляться путем эффективного использования совокупности существующих и новых методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 25 июня 2012 г.)<sup>3</sup> (далее — Закон об охране окружающей среды) на сегодняшний день экономический механизм охраны окружающей среды предусматривает 10 методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды, среди которых: разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических про-

гнозов; разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в сфере охраны окружающей среды субъектов РФ; разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде; установление платы за негативное воздействие на окружающую среду; установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду; проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов; проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ; поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в т. ч. экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды; возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде.

Перечень методов экономического регулирования, закрепленный в Законе об охране окружающей среды, не является исчерпывающим, законодатель предусматривает возможность разработки и внедрения иных методов. Данное обстоятельство представляется важным для реализации поставленных в Основах задач, т. к. необходимость в совершенствовании механизма правового регулирования в области охраны окружающей среды в условиях динамичного характера современной экономики, в которой возможны кардинальные перемены хозяйственной деятельности в рамках относительно короткого промежутка времени, может появиться в любой момент.

По мнению ряда ученых, уже существующий в настоящее время экономический механизм охраны окружающей среды в Российской Федерации реализуется недостаточно эффективно. Одна из причин этого состоит в том, что в законодательстве элементы экономического механизма регулирования, к сожалению, только декларируются.

В налоговом законодательстве предусмотрена возможность экономического стимулирования природоохранной деятельности посредством механизма предоставления инвестиционного налогового кредита и это не отражено в экологическом законодательстве<sup>4</sup>.

Е.В. Марьин считает, что «необходимо поддержать мнение В.Н. Назарова в отношении перспектив инвестиционного налогового кредита как правового регулятора в налоговых отношениях о том, что его судьба в значительной мере находится сегодня в руках законодателя, который должен определиться, каким целям налоговой политики он должен служить, и внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс РФ, закрепив правовое содержание данных правоотношений либо как льготу налогоплательщика — составную часть юридической конструкции налога, т. е. однозначно определить законодательно основания и порядок ее применения, как этого требует пункт 2 статьи 17 Налогового кодекса РФ, либо как особый вид льготы, основанной с использованием специфического договорного института, когда отдельные составляющие льготы определяются договором, аналогичным гражданско-правовому»<sup>5</sup>.

В настоящее время инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль (доход) организации, а также по региональным местным налогам на срок от 1 года до 5 лет. Организация, получившая инвестиционный налоговый кредит, вправе уменьшать свои платежи по соответствующему налогу в течение договорного срока. Инвестиционный налоговый кредит оформляется на основании заявления организации договором установленной формы между соответствующим уполномоченным органом и организацией.

Для получения инвестиционного налогового кредита организация должна подать в уполномоченный орган заявление и заключить соответствующий договор, форма которого установлена соответствующим Приказом ФНС России<sup>6</sup>. Важно помнить, что для каждого из оснований получения льготы предусмотрен индивидуальный сопроводительный пакет документов.

Следует отметить, что законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами, принятыми представительными органами местного самоуправления по региональным и местным налогам, соответственно могут быть установлены иные основания и условия предоставления инвестиционного налогового кредита, включая сроки его действия и ставки процентов на сумму кредита. Таким образом, субъекты РФ и органы местного самоуправления могут осуществлять собственное налоговое регулирование, направленное на стимулирование природоохранной деятельности предприятий<sup>7</sup>.

К примеру, в соответствии со ст. 5 Закона Саратовской области «О режиме наибольшего благоприятствования для инвесторов в Саратовской области» инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен инвесторам, осуществившим капитальные вложения в размере не менее 50 млн руб. в расположенные на территории области основные средства для производственных целей. Отсрочка или рассрочка уплаты региональных налогов может быть предоставлена инвесторам, осуществившим капитальные вложения в размере не менее 1 млн руб. в основные средства для производственных целей, расположенные на территории области<sup>8</sup>.

Анализируя специфику инвестиционного налогового кредита, Т.В. Петрова указывает на неточности, содержащиеся в подп. 1 п. 1 ст. 67 части первой Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ), предусматривающей возможность предоставления инвестиционного налогового кредита организациям, проводящим научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы либо техническое перевооружение собственного производства, направленное на «...защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами»<sup>9</sup>. Буквальное толкование ст. 67 в контексте экологического законодательства позволяет предположить, что предусмотренная ею льгота адресована субъектам, охраняющим окружающую среду от незаконного размещения отходов собственного производства<sup>10</sup>.

Несмотря на отсутствие закрепления инвестиционного налогового кредита в нормах экологического законодательства, а также отсутствие закрепления в качестве льготы налогоплательщика, осуществляющего природоохранную деятельность, анализ судебной практики свидетельствует о широком применении ст. 66–68 НК РФ. Включение инвестиционного налогового кредита в «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», по нашему мнению, свидетельствует о значимости данного института для государства и возможности его дальнейшего законодательного совершенствования.

Разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ отнесена законодателем к методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды.

«К сожалению, механизм реализации данных норм и финансового контроля за их исполнением в настоящее время не проработан. Осуществление федеральных целевых экологических программ либо приостановлено, либо существенно тормозится из-за якобы недостаточности бюджетных средств, даже в том случае, если объективно наблюдается профицит бюджета»<sup>11</sup>.

В настоящее время государственный приоритет отдается различным социальным программам, среди которых федеральные целевые программы «Социальное развитие села до 2013 года», «Юг России (2008–2013 годы)» и др.

Реализация государством своих социальных функций — неотъемлемая часть его деятельности. Так, Н.Ю. Воробьева под социальной функцией понимает направление деятельности государства, осуществляемое в целях поддержания необходимых для жизнедеятельности, воспроизводства и развития социума условий жизни, посредством удовлетворения витальных потребностей членов общества и развития социальной инфраструктуры, закрепления гарантий, обеспечивающих защиту интересов социально незащищенных групп населения, содействия установлению в обществе равных (стартовых) возможностей для развития дееспособных субъектов<sup>12</sup>.

Е.С. Мазаева полагает, что цель реализации социальной функции заключается в обеспечении членам общества достойного уровня жизни<sup>13</sup>.

Согласно позиции В.Д. Зорькина «конституционный принцип социального государства предполагает создание равных возможностей для всех членов общества, проведение социальной политики, признающей за каждым членом общества право на такой уровень жизни (включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание), который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, когда он работает, а также в случаях безработицы, болезни, инвалидности, старости, вдовства»<sup>14</sup>.

В представленных высказываниях авторы указывают на необходимость создания достойного уровня жизни общества и его отдельных членов для поддержания их здоровья и благосостояния посредством создания благоприятных условий жизни.

На наш взгляд, наравне с достойным уровнем жизни государство должно обеспечить гражданам гарантированную ст. 42 Конституции РФ благоприятную окружающую среду, т. к. чистый воздух, качественная вода и плодородные земли как основа существования человечества и общества нужны не меньше, чем жилье и культура. Целевые программы в сфере экологии в том виде, в котором они разрабатываются, принимаются, а главное исполняются сейчас, являются недостаточно эффективным инструментом для реализации тех экологических задач, которые ставит перед собой государство. Необходимо отметить, что средства, выделяемые под ту или иную программу, используются федеральными и региональными органами государственной власти для финансирования текущих мероприятий, на которые не хватает запланированных средств. Однако отказываться от экологических целевых программ, как уже отказались от внебюджетных экологических фондов, на сегодняшний момент было бы нецелесообразно<sup>15</sup>.

Следует подчеркнуть, что решение указанных в Основах задач возможно лишь при наличии эффективного экономического механизма охраны окружающей среды, активного участия государства как публично-правового образования посредством осуществления своей экологической функции в финансово-правовом обеспечении охраны окружающей среды и рационального природопользования.

<sup>1</sup> URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=128251> (дата обращения: 18.04.2013).

<sup>2</sup> См.: *Кашин В.* Природные богатства — народу // Российская газета. 2007. 13 нояб.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

<sup>4</sup> См.: *Кичигин Н.В.* Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2008. № 10.

<sup>5</sup> *Марьин Е.В.* Финансирование охраны окружающей среды и рационального природопользования: бюджетно-правовые и налоговые механизмы // Финансовое право. 2012. № 6. С. 5–9.

<sup>6</sup> См.: Приказ ФНС РФ от 29 ноября 2005 г. № САЭ-3-19/622@ «Об утверждении форм Договоров об инвестиционном налоговом кредите» (в ред. от 1 апреля 2011 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 4; Российская газета. 2011. 8 июня.

<sup>7</sup> См.: *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы эффективности экономического механизма охраны окружающей среды // Институты экологического права / под ред. С.А. Боголюбова и др. М., 2010. С. 95.

<sup>8</sup> См.: Закон Саратовской области от 28 июня 2007 г. № 116-ЗСО «О режиме наибольшего благоприятствования для инвесторов в Саратовской области» (в ред. от 26 марта 2009 г.) // Саратовская областная газета. 2007. 10 июля; 2009. 1 апр.

<sup>9</sup> *Петрова Т.В.* Проблемы развития правовых основ экономического стимулирования в сфере охраны окружающей среды // Профессор С.А. Боголюбов в юридической науке: сборник статей. М., 2011. С. 52–53.

<sup>10</sup> См.: Там же.

<sup>11</sup> См.: *Марьин Е.В.* Указ. соч. С. 5–9.

<sup>12</sup> См.: *Воробьева Н.Ю.* Государство как субъект социальной политики (историко- и теоретико-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 95.

<sup>13</sup> См.: *Мазаева Е.С.* Социальная функция современного Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001. С. 15–16.

<sup>14</sup> *Зорькин В.Д.* Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 285.

<sup>15</sup> См.: *Колесникова К.В.* Проблемы разработки и финансирования целевых программ в области экологического развития // Общество и право. 2009. № 4 (26). С. 94–97.

## ПЕРСОНАЛИИ

### К 85-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ Н.И. МАТУЗОВА

#### ON THE 85<sup>TH</sup> ANNIVERSARY OF N.I. MATUZOV

19 октября 2013 г. юридическая общественность и Саратовская государственная юридическая академия отмечают славный юбилей одного из ведущих ученых-правоведов страны — 85-летие со дня рождения и 50-летие научной, педагогической и общественной деятельности доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, Почетного работника высшего профессионального образования РФ Николая Игнатьевича Матузова.

Николай Игнатьевич Матузов родился 19 октября 1928 г. в Воронежской области. После окончания школы служил в рядах Вооруженных Сил (Группа Советских войск в Германии). В 1956 г. поступил в Саратовский юридический институт, после окончания которого (с отличием) был оставлен в нем для преподавательской деятельности. На протяжении полувека Николай Игнатьевич работает в названном вузе (ныне — Юридическая академия), где прошел все ступени педагогической деятельности: преподаватель, старший преподаватель, доцент, профессор. В 1964 г., находясь в целевой аспирантуре на юридическом факультете Ленинградского университета, защитил кандидатскую диссертацию на тему «Субъективные права граждан СССР» (научный руководитель — академик Д.А. Керимов). В 1973 г. в Харьковском юридическом институте защитил докторскую диссертацию на тему «Теоретические проблемы субъективного права».

Обладея немалыми организаторскими способностями, имея авторитет среди своих коллег, Николай Игнатьевич длительное время занимал ряд ответственных административных постов: был деканом вечернего факультета (1966–1974 гг.); проректором по научной работе (1974–1984 гг.); с мая 1971 г. по июнь 1972 г. исполнял обязанности проректора по учебной работе.

В настоящее время Н.И. Матузов — профессор кафедры теории государства и права и одновременно на общественных началах заведует академической кафедрой Научно-образовательного центра федеральных и региональных проблем правовой политики в Саратовском филиале Института государства и права РАН.

Н.И. Матузов — знаковая фигура в отечественной юридической науке и за рубежом. Награжден медалью ООН «Международное признание» (Европейский комитет по наградам и премиям). Им опубликовано свыше 200 научных работ, среди которых монографии: «Субъективные права граждан СССР» (1966 г.), «Право и мораль в их взаимодействии» (1969 г.), «Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права» (1982 г.), «Правовая система и личность» (1987 г.), «Актуальные проблемы теории права» (2004 г.), «Возможность и действительность в российской правовой системе» в соавторстве со сво-

ей ученицей Н.В. Ушановой (2012 г.). В настоящее время работает над книгой «Учение о праве в объективном и субъективном смысле».

В последние годы под редакцией и при авторском участии Н.И. Матузова вышли такие фундаментальные труды, как «Политология для юристов» (М., 1999); «Теория государства и права: курс лекций» (М., 1999), три издания; «Теория государства и права: учебник» (в соавторстве с А.В. Малько) (М., 2005), выдержавший четыре издания; «Российская правовая политика» (М., 2003); «Правовая политика: от концепции к реальности» (М., 2004); «Правовая политика России: теория и практика» (М., 2006); «Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект» (Саратов, 2005); «Современные методы исследования в правоведении» (Саратов, 2007); «Поощрительные санкции в российском праве. Реальность и юридическая конструкция» (Саратов, 2008); «Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты» (Саратов, 2010); «Публичная власть: проблемы реализации и ответственности» (Саратов, 2011). Н.И. Матузов является соавтором трехтомного академического курса «Общая теория государства и права» (под ред. М.Н. Марченко) (М., 2002).

Диапазон научных интересов профессора Н.И. Матузова весьма широк и многообразен. Он — один из первых разработчиков теории субъективных прав и обязанностей граждан, юридического статуса личности, концепции общерегулятивных правоотношений, правовой системы, основ правовой политики государства. Предметами его исследований были и являются такие проблемы, как взаимодействие права и морали, гражданское общество, право как мера свободы и ответственности; законность и правопорядок, юридические коллизии и способы их разрешения, правовой нигилизм и правовой идеализм, правовые режимы, позитивные санкции и другие ключевые темы общей теории государства и права.

В СГЮА сформировалась научная школа профессора Н.И. Матузова. Им подготовлено свыше 50 кандидатов наук, среди которых 11 стали докторами наук, профессорами (В.И. Абрамов, Р.С. Байниязов, А.Г. Братко, П.А. Гук, В.Н. Карташов, С.А. Киреева, А.Б. Лисюткин, А.В. Малько, А.С. Мордовец, В.Н. Синюков, О.И. Цыбулевская). Работают над докторскими диссертациями — А.А. Зелепукин и Н.А. Уздимаева. Воспитанники научной школы Н.И. Матузова внесли и продолжают вносить существенный вклад в развитие российской правовой науки и практики. Многие из них имеют уже своих учеников.

Многолетний труд юбиляра отмечен орденами и медалями. Н.И. Матузов награжден орденом «Знак Почета», медалью ордена «За заслуги перед Отечеством II степени», медалями «За доблестный труд», «Ветеран труда», нагрудным знаком «Почетный работник высшего образования России».

Николай Игнатьевич избран академиком Академии гуманитарных наук и действительным членом Академии политической науки, включен в академические энциклопедии и справочники («Кто есть кто в политической науке России», «Современные российские юристы» и др.), что является свидетельством признания его творческих заслуг.

Н.И. Матузов является членом ученого совета Академии, длительное время был председателем, а сейчас — членом докторского диссертационного совета, заместителем главного редактора журнала «Правовая политика и правовая жизнь», руководит постоянно действующим семинаром по методологии совре-

менного правоведения. На протяжении 20 лет возглавлял семинар молодых преподавателей вуза «Педагогические чтения».

Николаю Игнатьевичу присущи такие качества, как широкая научная эрудиция, профессиональное, педагогическое и лекторское мастерство, душевное обаяние, стремление оказать помощь всем тем, кто в ней нуждается.

Юбиляр полон энергии и творческих планов. Человек, Учитель, Педагог, прекрасный человек поистине счастливой творческой судьбы, признанный Мэтр отечественной юриспруденции.

Ректорат, Ученый совет, Совет ветеранов, редакция журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии», коллектив Академии, друзья, коллеги, ученики, студенты и все выпускники от всей души поздравляют Николая Игнатьевича со славным юбилеем и желают ему новых творческих свершений, крепкого здоровья, счастья и благополучия.



# ИНФОРМАЦИЯ

## В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ

## IN DISSERTATION COUNCILS

В апреле–мае 2013 г. в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

### на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**12 апреля 2013 года** — Плоховым Сергеем Владимировичем на тему: «Противодействие коррупционной преступности в социальной сфере (на примере здравоохранения и образования Волгоградской и Саратовской областей)».

Специальность 23.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.А. Лопашенко.

**12 апреля 2013 года** — Солодковым Игорем Александровичем на тему: «Общественная опасность преступления и ее уголовно-правовое измерение».

Специальность 23.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Б.Т. Разгильдиев.

**22 апреля 2013 года** — Рысиной Евгенией Павловной на тему: «Эффективность российской правовой политики: проблемы теории и практики».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.В. Малько.

**22 апреля 2013 года** — Родионовой Анной Сергеевной на тему: «Система наказаний в российском праве (общетеоретический аспект)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.В. Малько.

**29 апреля 2013 года** — Синюковым Сергеем Владимировичем на тему: «Механизм правотворчества».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор И.Н. Сенякин.

**29 апреля 2013 года** — Демидовой Натальей Павловной на тему: «Право на образование в Российской Федерации в условиях глобализации (теоретико-правовое исследование)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.Б. Лисюткин.

**15 мая 2013 года — Пазына Марией Алексеевной** на тему: «Особенности правового регулирования арендных отношений при осуществлении предпринимательской деятельности».

Специальность 23.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент О.Н. Ермолова.

**15 мая 2013 года — Митрофановой Маргаритой Алексеевной** на тему: «Электронные доказательства и принцип непосредственности в арбитражном процессе».

Специальность 23.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Т.А. Григорьева.

**20 мая 2013 года — Дурновой Ириной Александровной** на тему: «Правовой механизм защиты основ конституционного строя Российской Федерации».

Специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор В.Т. Кабышев.

**20 мая 2013 года — Пажетных Денисом Васильевичем** на тему: «Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции».

Специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Колесников.

**27 мая 2013 года — Злобиным Александром Владимировичем** на тему: «Подзаконные нормативные правовые акты как форма современного российского законодательства (вопросы теории)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор В.Н. Синюков.

**27 мая 2013 года — Айрапетяном Арменом Самвеловичем** на тему: «Конституционно-правовые основы использования русского языка в странах Содружества Независимых Государств».

Специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор В.И. Радченко.

## УВАЖАЕМЫЕ ПОДПИСЧИКИ!

В каталоге ОАО «Роспечать» на второе полугодие 2013 года была допущена ошибка: указана стоимость полугодовой подписки на журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии» **396 рублей** (это стоимость одного номера журнала). Соответственно стоимость полугодовой подписки фактически составляет  $396 \times 3 = 1188$  **рублей**.

Убедительная просьба перечислить деньги за два номера (**792 рубля**) на расчетный счет Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»:

Юридический адрес:  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1

ИНН 6454006276 КПП 645401001  
ОКАТО 63401380000  
код по ОКОНХ - 92110  
код по ОКПО - 02069183  
л/с 20606Х89764  
р/с 40501810900002000002  
БИК 046311001  
КБК 000 0 00 00000 00 0000 130

В ГРКЦ в г. Саратове ГУ Банка России по Саратовской области, г. Саратов

В назначении платежа указать:  
*доплата за подписку на журнал «Вестник СГЮА».*

Копию квитанции об оплате передать по **e-mail: vestnik@sgap.ru**

Приносим свои извинения за причиненные неудобства, заранее благодарим и надеемся на Ваше понимание и добропорядочность.

Справки по телефону: **(845 2) 29-90-87**

*С уважением,  
редакция журнала  
«Вестник Саратовской государственной юридической академии»*

**ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА  
«ВЕСТНИК САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ»**

Журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии» включен в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ; зарегистрирован в качестве реферируемого подписного федерального издания, в связи с чем повышаются требования, предъявляемые к статьям и материалам.

1. Для оптимизации редакционно-издательской подготовки редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).

1.1. Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 8–10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3–5 страниц; анонса — 1–2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ — 1,25 см; сноски концевые автоматические, кегль 12, шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала: [vestnik@sgar.ru](mailto:vestnik@sgar.ru) (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты и телефон для связи (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И.\_статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, телефон для связи (все параметры обязательны).

1.4. Выписка из решения заседания кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию рукописи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем.

1.5. Внешняя рецензия специалиста в данной научной сфере, имеющего ученую степень (из другого вуза или от практического работника), подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

1.6. Отзыв научного руководителя (для аспирантов, адъюнктов и соискателей).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) должна начинаться: а) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов); б) названием; в) местом работы автора (авторов); г) электронным адресом автора (авторов); д) краткой аннотацией содержания рукописи (3–4 строчки, не должны повторять название); е) списком ключевых слов или словосочетаний (5–7).

Все пункты обязательно должны быть переведены на английский язык.

3. Рисунки и схемы вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

Оформление рисунков: а) все надписи на рисунках должны читаться; б) графики и диаграммы должны быть оформлены с учетом особенности черно-белой печати; цветные рисунки исключаются; в) графики и диаграммы должны читаться отдельно от текста, поэтому они должны иметь название и (при необходимости) единицы измерения.

Рисунки и таблицы должны иметь название и ссылку в тексте.

5. Сноски в тексте должны быть концевыми и проставлены автоматически. Они оформляются следующим образом:

а) для монографий: фамилия и инициалы автора (курсивом), название книги, место издания и год издания: *Куликов А.Н.* Египет: боги и герои. Тверь, 1995;

б) для статей в сборниках и периодике: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после двух косых черточек) — название сборника или журнала, место издания и год издания (для периодических изданий — год издания и номер): *Дубашинский И.А.* Свифт // Краткая литературная энциклопедия. Т. 6. М., 1971. С. 706–710.

в) для ссылок на электронный ресурс: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после URL:) — адрес электронного ресурса в Интернете, в скобках — после слов «дата обращения:» дата обращения автора статьи к этому ресурсу): *Артамонова Е.* Новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: статус прокурора. URL: [www.spbpravo.ru](http://www.spbpravo.ru) (дата обращения: 23.01.2009); *Хужокова И.М.* Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2006; Типовые правила внутреннего контроля в кредитной организации: утверждены Комитетом АРБ по вопросам ПОД/ФТ, протокол заседания Комитета № 21 от 17 июня 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Авторское визирование: а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы; б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

**Примечания:**

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.

2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: (8452) 29-90-87 или по адресу: [vestnik@sgar.ru](mailto:vestnik@sgar.ru).

3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакционная коллегия не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, просим автора поставить редакцию в известность.

6. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте СГЮА по адресу:

<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-public>

7. Плата с аспирантов и адъюнктов за публикацию рукописей не взимается.

**Адрес редакции журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии»:**

410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

**Тел.: (845-2) 29-90-87. E-mail: [vestnik@sgar.ru](mailto:vestnik@sgar.ru)**