

# ВЕСТНИК

## САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 4 (99) • 2014

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>	кандидат юридических наук, доцент
<b>Н.Л. Бондаренко</b>	доктор юридических наук, профессор (Беларусь)
<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.В. 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.В. Покачалова</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Л.А. Савченко</b>	доктор юридических наук, профессор (Украина)
<b>В.В. Степанов</b>	кандидат юридических наук, профессор
<b>С.Б. Суоров</b>	доктор социологических 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  
бюджетное образовательное  
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@sgar.ru](mailto:vestnik@sgar.ru)

Редактор, корректор  
**Т.Ф. Батищева**

Верстка **И.Л. Малкиной**

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 25.08.2014 г.  
Формат 70×108<sup>1/16</sup>.  
Усл. печ. л. 21,35. Уч.-изд. л. 19,8.  
Тираж 950 экз. Заказ 304.

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

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная  
юридическая академия», 2014

SARATOV  
STATE  
LAW ACADEMY

# BULLETIN

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



№ 4 (99) • 2014

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>	Candidate of Law, Associate Professor
<b>N.L. Bondarenko</b>	Doctor of Law, Professor (Belarus)
<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>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.V. Pokachalova</b>	Doctor of Law, Professor
<b>L.A. Savchenko</b>	Doctor of Law, Professor (Ukraine)
<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>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.V. 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”, 2014

# СОДЕРЖАНИЕ

- 11 **С.Б. Суоров**  
Качество как элемент образовательной политики
- К ЮБИЛЕЮ КАФЕДРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА**
- 19 **А.Ю. Соколов**  
Международная научно-практическая конференция, посвященная 50-летию образования кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» «Современные проблемы организации и деятельности публичной власти» (г. Саратов, 10 июня 2014 г.)
- 21 **С.Б. Аникин**  
О полномочиях полиции по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов
- 24 **О.В. Гречкина**  
Административная судебная юрисдикция: современное состояние и перспективы развития
- 29 **А.А. Гришковец**  
Государственная служба Российской Федерации: закономерный переход к новой стадии развития
- 33 **Н.М. Конин, Е.И. Маторина**  
Современные тенденции в государственном управлении
- 37 **Э.Г. Липатов**  
Организация государственной гражданской службы в Российской Федерации как условие формирования «административного» ресурса
- 42 **А.А. Мамедов**  
Современные тенденции формирования административного права: международно-правовой аспект
- 47 **А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев**  
Проблемы законодательного регулирования административной ответственности за нарушения правил благоустройства
- 52 **С.Е. Чаннов**  
Некоторые вопросы развития законодательства о противодействии коррупции
- 56 **К.В. Черкасов, Е.Б. Лапина**  
Проблемы конфликта интересов в сфере государственных закупок
- 59 **Н.Н. Ковалева**  
Тенденции развития государственного управления информатизации
- 63 **Е.Н. Лебедева**  
Правовое стимулирование в государственном управлении
- 67 **Ю.В. Соболева**  
Общественный контроль в Российской Федерации: условия эффективности
- 71 **Л.Н. Борисова**  
Применение статьи 2.9 КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях о злоупотреблениях доминирующим положением
- 75 **Г.Г. Егоров**  
Эффективность справочных правовых компьютерных систем как фактор улучшения качества систематизации российского законодательства

- 80 Г.Г. Камалова**  
О системе государственно-значимой информации ограниченного доступа
- 86 С.А. Куликова**  
Гарантии и ограничения права на распространение информации в Информационном кодексе РФ
- 92 Д.О. Тепляков, Р.Т. Рзаев**  
Понятие и признаки административного центра субъекта Российской Федерации в российском законодательстве
- 96 Т.З. Шалаева**  
Теоретико-правовые проблемы режима доступа к информационным ресурсам

#### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 103 А.А. Воротников**  
Бюрократия и государство: история взаимоотношений
- 113 П.Ю. Мельников**  
Раздел в крестьянском обычном праве Российской империи XIX века
- 119 Д.С. Кулапов**  
Виды медиации: теоретический аспект
- 122 М.А. Глазырина**  
Правосубъектность коллективных участников правоприменительных отношений

#### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- 127 Н.В. Джагарян**  
Представительная демократия – универсальная характеристика современной концепции народовластия
- 133 О.Н. Кичалюк**  
Механизм правотворческой деятельности Президента Российской Федерации сквозь призму конституционного развития Российского государства
- 136 А.П. Морозов**  
Личная неприкосновенность в Российской Федерации: конституционный аспект
- 141 А.А. Подмарев**  
Вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина в современной конституции
- 146 Д.С. Воробьева**  
Конституционно-правовая защита детства – одно из направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

#### ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

- 149 О.Ю. Ситкова**  
Проблемы формирования санкций в семейно-правовых договорах
- 153 Е.В. Книга**  
Подряд на выполнение проектных и изыскательских работ: формирование предмета договора

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО.  
УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

158 **М.А. Баранова, Г.Р. Халилова**  
Справедливость приговора суда первой инстанции в уголовном процессе России

164 **Е.В. Богатова**  
Стадия возбуждения уголовного дела в системе обеспечения прав человека

ПО МАТЕРИАЛАМ КРУГЛОГО СТОЛА,  
ПОСВЯЩЕННОГО СОВРЕМЕННОМУ СОСТОЯНИЮ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

171 **С.А. Боголюбов**  
Статистика на службе правового обеспечения экологической безопасности

177 **Л.А. Тимофеев**  
Правовое обоснование роли и значения водного фактора в комплексе мер по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации

182 **А.П. Анисимов**  
Обеспечение экологической безопасности в конституциях зарубежных стран, Конституции России и конституциях (уставах) субъектов РФ

188 **К.Г. Пандаков, Н.Э. Гуцин**  
Экологическая безопасность аграрного производства: правовые проблемы

194 **Е.Н. Абанина**  
Обеспечение экологической безопасности: от терминологического единства к реальному исполнению

199 **Т.В. Волкова**  
Правовой процесс управления земельными ресурсами

203 **О.Ю. Ганюхина, Д.А. Агапов**  
Система государственных органов, осуществляющих экологическую безопасность

209 **С.Ю. Королев**  
Земельный надзор (контроль) как механизм обеспечения экологической безопасности Российской Федерации

214 **О.В. Куликова, В.А. Попкова**  
Вопросы обеспечения санитарной безопасности в лесах

219 **Ю.В. Сорокина, Е.А. Тарасова**  
Экологическая безопасность в механизме реализации государственной политики в области экологии

222 **Е.А. Сухова**  
Сохранение плодородия земель сельскохозяйственного назначения как необходимое условие обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации

228 **Е.Ю. Чмыхало**  
Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная политика в сфере охраны и использования земель: правовые аспекты

235 **О.В. Воронцова**  
Европейская хартия почв: этапы правового регулирования

239 **В.И. Симонов**  
Комплексный подход к правовому регулированию охраны земель

# CONTENTS

---

- 11 Surovov S.B.**  
Quality as an Element of the Educational Policy
- TO ANNIVERSARY OF CHAIR OF THE ADMINISTRATIVE  
AND MUNICIPAL LAW**
- 19 Sokolov A.Y.**  
International Scientific-Practical Conference, Devoted to the 50 Anniversary of the Department of Administrative and Municipal Law of the «Saratov State Academy of Law» “Modern Problems of Organization and Activities of public authorities” (Saratov, June 10, 2014)
- 21 Anikin S.B.**  
The Powers of the Police on Joint Jurisdiction Russian Federation and its Subjects
- 24 Grechkina O.V.**  
Administrative Judicial Jurisdiction: Current State and Development Prospects
- 29 Grishkovets A.A.**  
The State Service of the Russian Federation: a Natural Transition to the New Stage of Development
- 33 Konin N.M., Matorina E.I.**  
Current Trends in Public Administration
- 37 Lipatov E.G.**  
Organization of Public Administration in the Russian Federation as a Condition of “Administrative resource” Formation
- 42 Mamedov A.A.**  
Modern Trends in the Formation of Administrative Law: the International-Legal Aspect
- 47 Sokolov A.Y., Lakaev O.A.**  
Problems of the Legislative Regulation of Administrative Responsibility for Infringements of Rules of an Accomplishment
- 52 Channov S.E.**  
Some Issues of Development of the Legislation on Combating Corruption
- 56 Cherkasov K.V. , Lapina E.B.**  
Conflict of Interests in State Purchases
- 59 Kovaleva N.N.**  
Trends in the Development of Public Administration Informatization
- 63 Lebedeva E.N.**  
Law Stimulate in State Rule
- 67 Soboleva Yu.V.**  
Public Control in the Russian Federation: Efficiency Conditions
- 71 Borisova L.N.**  
The Application of Article 2.9 of the Administrative Code When Examining Cases on Administrative Offences of Abuse of Dominant Position
- 75 Egorov G.G.**  
Effectiveness of Legal Reference Computer Systems as a Factor in Improving the Quality of Russian Legislation Systematization
- 80 Kamalova G.G.**  
About System of Public Important Limited Access Information

- 86 **Kulikova S.A.**  
Information Distribution Guarantees and Restrictions  
in the Information Code of the Russian Federation
- 92 **Teplyakov D.O., Rzaev R.T.**  
The Notion and Characteristics of Administrative Center  
of the Subject of the Russia in Russian Legislation
- 96 **Shalayeva T.Z.**  
Theoretical Legal Problems of the Access Mode to Information Resources

#### THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- 103 **Vorotnikov A.A.**  
Bureaucracy and State: History of Relationship
- 113 **Melnikov P.Y.**  
Section in the Peasant Customary Law Russian Empire in the XIX
- 119 **Kulapov D.S.**  
Types of Mediation: Theoretical Aspect
- 122 **Glaziryna M.A.**  
Postgraduate Student of Department of Theory and History  
of state and law

#### CONSTITUTIONAL LAW

- 127 **Dzhagaryan N.V.**  
Representative Democracy – Universal Characteristic  
of the Modern Concept of Democracy
- 133 **Kichalyuk O.N.**  
Mechanism of Lawmaking Activities of the President  
of the Russian Federation in the Light of the Constitutional Development  
of the Russian State
- 137 **Morozov A.P.**  
Security of Person in the Russian Federation: Constitutional Aspect
- 142 **Podmarev A.A.**  
Issues on Restrictions of Rights and Freedoms of Man and Citizen  
in the Modern Constitution
- 146 **Vorobyova D.S.**  
Constitutional and Legal Child Protection as the One of the Areas  
of Ensuring National Security of the Russian Federation

#### CIVIL LAW

- 149 **Sitkova O.Yu.**  
Problems of Formation of Sanctions in Family Law Contracts
- 154 **Kniga Ye.V.**  
Contract for Performance of Design and Survey Works:  
the Formation of the Subject of the Contract

#### CRIMINAL AND CRIMINAL-EXECUTIVE LAW. CRIMINAL PROCEDURE

- 158 **Baranova M.A. , Halilova G.R.**  
Justice of a Sentence Instance Vessels in Criminal Procedure of Russia
- 164 **Bogatova E.V.**  
The Stage of Institution of a Criminal Case in the Human Rights System

AFTER THE MATERIALS OF THE ROUND-TABLE  
ON THE CURRENT STATE OF ECOLOGICAL SAFETY  
OF THE RUSSIAN FEDERATION

- 171 Bogolyubov S.A.**  
Statistics in the Service of Legal Providing Environmental Safety
- 177 Timofeev L.A.**  
Legal Justification for the Role and Importance of the Water Factor  
in the Complex of Measures to Ensure the Environmental Safety  
of the Russian Federation
- 182 Anisimov A.P.**  
Ensuring Environmental Safety in the Constitutions of Other Countries,  
the Russian Constitution and the Constitutions (Charters) of Subjects  
of the Russian Federation
- 188 Pandakov K.G. , Guschin N.E.**  
Ecological Safety of Agricultural Production: Legal issues
- 194 Abanina E.N.**  
Ensuring of Ecological Safety: from Terminological Unity  
to Real Execution
- 199 Volkova T.V.**  
Legal land management
- 203 Ganyuhina O.Y. , Agapov D.A.**  
The System of Public Bodies Engaged in Environmental Safety
- 209 Korolev S.I.**  
Land Supervision (Control) as Mechanism of Ensuring Environmental Safety  
of Russian Federation
- 214 Kulikova O.V., Popkova V.A.**  
The Issues of Ensuring Sanitary Safety in Forests
- 219 Sorokina J.V., Tarasova E.A.**  
Environmental Security as the Mechanism for Implementation  
of a State Policy in Ecology
- 222 Sukhova E.A.**  
Preservation of Fertility of Lands of Agricultural Purpose  
as a Necessary Condition of Ensuring Food Security  
in the Russian Federation
- 228 Chmihalo C.I.**  
Conceptual Problems of Ecological Safety and Public Policy  
in the Field of Land Use and Protection: Legal Aspects
- 235 Vorontsova O.V.**  
European Charter of Soils: Stages of Legal Regulation
- 239 Simonov V.I.**  
Comprehensive Approach to Legal Regulation of Land Protection

**С.Б. Суоров**

## **КАЧЕСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Качество образования рассматривается как определяющее основание дальнейшего развития и укрепления российской государственной образовательной политики. Обозначены задачи, которые необходимо решать вузам в связи с переходом на новые образовательные стандарты.

**Ключевые слова:** государственная образовательная политика, качество образования, система оценки качества образования.

**S.B. Surovov**

## **QUALITY AS AN ELEMENT OF THE EDUCATIONAL POLICY**

The article deals with the question of educational policy in the Russian Federation. The author distinguishes quality of education as the significant basis of the further development and consolidation of the Russian state educational policy. Tasks which higher educational establishments must necessarily settle due to the transfer to the new educational standards are also defined in the article.

**Keywords:** state educational policy, quality of education, system of the quality education evaluation

Образование в настоящее время является не только важнейшим социальным институтом в развитии общества и государства, но и главным способом воспроизводства и укрепления интеллектуальных ресурсов нашей страны, что должно рассматриваться как определяющее основание, на котором формируется и базируется российская государственная политика в сфере образования. В современном мире образование признается «базисом базиса» экономического воспроизводства и в целом воспроизводства жизни общества<sup>1</sup>. Так как целью становления России как активно развивающегося государства с управляемой рыночной экономикой является создание такого уровня развития образования, которое служило бы мощной опорой государства, то в этом смысле государственная образовательная политика становится абсолютom внутренней политики в России, задающим направление развития и реализации заявленных приоритетов политики в области качества образования.

В России в течение нескольких лет на государственном уровне проводятся работы по созданию и внедрению собственной национальной системы квалификации<sup>2</sup>, создано Национальное агентство развития квалификаций<sup>3</sup>, а в конце 2013 г. на совещании по вопросам разработки профессиональных стандартов Президентом РФ В.В. Путиным был утвержден перечень специальных поручений по данным проблемам. Особое внимание Президент РФ обратил на необходимость создания сети независимых сертификационных центров. Также подчеркивалось, что более высокие квалификационные требования будут разработаны именно для государственных служащих, а соответствие им станет обязательным<sup>4</sup>. Отдельные понятия уже нашли юридическое отражение, например, в Трудовом кодексе РФ (ст. 195<sup>1</sup> ТК РФ – понятия «квалификация работника» и «профессиональный стандарт»<sup>5</sup>).

---

© Суоров Сергей Борисович, 2014  
Доктор социологических наук, профессор, ректор (Саратовская государственная юридическая академия); rector@sgar.ru

По результатам заседания Общественно-государственного совета системы независимой оценки качества профессионального образования (ОГС) было утверждено «Положение о профессионально-общественной аккредитации образовательных программ, реализуемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность», которое позволит определить целевые ориентиры деятельности не только образовательных организаций, но и потребностей представителей рынка труда. Деятельность в этих направлениях предполагает, что в основу ее будут заложены современные образовательные информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), с помощью которых возможно достижение желаемого результата на базе разработки последовательных действий с момента установления стратегических и тактических целей, включающих мотивирование, планирование, организацию процесса и до проверки итогов (в необходимых случаях корректировка указанных составляющих). Без пошаговой отработки вышеуказанных действий использование ИКТ будет представлять собой, как это просматривается и сегодня, лишь фрагментарно применяемые части, относящиеся к ИКТ.

Таким образом, сегодня в Российской Федерации создается национальная система квалификаций, опирающаяся на профессиональный стандарт квалификационного уровня работника, посредством которой предполагается обеспечить официальное признание результатов обучения и их соответствие предъявляемым требованиям к конкретной профессии (должности).

Каждая сфера деятельности в современном мире формулирует четкие требования к необходимым ей специалистам, что ориентирует и образовательную систему на обеспечение требуемого качества подготавливаемых специалистов. И здесь нужно достигнуть такого положения, чтобы интересы и потребности выпускника вуза и работодателя были удовлетворены в равной степени, что потребует изменения подхода к целям оценивания – от выявления недостатков к определению направления развития.

В современной России высшее образование рассматривается в качестве ведущего механизма по воспроизводству самого образования и обеспечения политики государства в сфере кадров. Именно поэтому вопросы качества высшего образования, государственная политика в данной области являются ключевыми элементами в системе модернизации современного высшего образования, решение которых зависит от того, насколько быстро можно перестроить сложившуюся в первой половине XX в. систему преподавания. Сегодня целью государственной стратегии в сфере образования является удовлетворение потребностей личности, общества и государства в целом в качественном образовании как путем обновления содержания образования (образовательных стандартов, образовательных программ), так и в направлении совершенствования механизма образования в целом: а) законодательной, нормативной базы; б) системы управления и регулирования в сфере образования; в) совершенствования образовательных технологий, сочетающих фундаментальность и прикладную направленность программ.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» качество образования – это «комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающихся, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в т.ч. степень достижения планируемых результатов образовательной программы».

Ныне российское законодательство в сфере образования, с одной стороны, направлено на обеспечение большей свободы образовательных организаций в своей деятельности, а с другой стороны, установлены инструменты государственного контроля и надзора за деятельностью образовательной организации и оценки качества высшего образования: государственная аккредитация, мониторинг деятельности вузов, общественная аккредитация и др.

При этом не существует четкого перечня документов, регламентирующих систему менеджмента качества образовательной организации. Требования и количество необходимых документов, регулирующих внутреннюю систему качества образования, вуз определяет самостоятельно в соответствии с требованиями действующего законодательства и федеральных государственных образовательных стандартов, благодаря которым можно оценить текущую работу образовательной организации, перспективы ее дальнейшего развития, а главное ее выпускника как главного показателя качества образовательного процесса в вузе. Качество образования — это оценка «готового» выпускника, уровень подготовки которого удовлетворял бы не только образовательную организацию, подготовившую его как профессионала, но и его будущего работодателя, непосредственно оценивающего знания, умения и навыки молодого специалиста, полученные в процессе обучения.

В настоящее время образовательными организациями высшего образования реализуются образовательные программы нового типа, главной задачей которых является подготовка специалистов в соответствии с новыми требованиями в части, касающейся универсальности получаемых знаний обучающимися. Если ранее преподаватель традиционно излагал научное содержание преподаваемого учебного курса, а затем двигался в направлении адаптации этих знаний в практическую плоскость для использования в деятельности в постобразовательном сегменте жизни, то сейчас для овладения знаниями требуются совместные усилия как преподавателя, так и студента, поскольку компетентностный подход, на основе которого и строятся (или должны строиться) все современные образовательные программы, требует готовности доносить (овладевать) универсальные знания, методы, способы их получения для формирования у обучаемых высокой степени готовности к действиям в реальных обстоятельствах. Следовательно, и вектор в преподавании должен смещаться в направлении от практики к теории, акцент делается на освоении, прежде всего, профессиональных умений и навыков.

Сфера правового регулирования социальных и экономических проблем будет неизбежно расширяться. Уже сейчас требуется специалист нового типа, не только обладающий высокой компетенцией, но и способный ее развивать, совершенствовать в условиях постоянно обновляющейся и усложняющейся социально-правовой и информационной среды, учитывать международный опыт в данной сфере деятельности. Все более актуальной становится потребность в развитии и совершенствовании системы непрерывного (продолженного) образования.

В этих условиях основная задача Саратовской государственной юридической академии заключается в формировании компетенций выпускника нового типа, профессиональная и гражданская позиция которого соответствует потребностям времени, а сам он обладает высоким инновационным потенциалом. Выпускник Академии должен быть адаптирован для работы в условиях изменяющейся России, модернизации правовой системы, профессионально ориентироваться

в международном и российском законодательстве, а также быть способным эффективно защищать права и свободы человека и гражданина.

Быстрое развитие и численный рост СГЮА как учебной организации (количество студентов и преподавателей за последние 10 лет увеличилось в 3 раза) стало ответом на возрастающий запрос общества в квалифицированных юридических кадрах, способных трудиться в условиях рыночной экономики, участвовать в разработке новой нормативной базы.

Формирование политики в области качества образования в нашей образовательной организации — необходимое условие поступательного движения в направлении развития, дающего возможность провести анализ как существующей ситуации, так и определить ценностные ориентации коллектива Академии. Выявление и определение приоритетных сфер не только руководства, но и всего коллектива, а также их соответствия существующим принципам качества помогут в создании действенной системы его повышения.

Саратовская государственная юридическая академия представляет собой мощное сосредоточение квалифицированных юристов, способных участвовать в решении любых проблем правовой теории и практики; длительное время вуз оказывает ощутимое влияние на формирование современной правовой среды благодаря своим выпускникам, теоретическим разработкам, законотворческой и экспертной деятельности, развитой системе обеспечения непрерывного образования и повышения квалификации.

В Саратовской государственной юридической академии созданы условия, способствующие формированию компетенций выпускника нового типа, профессиональная и гражданская позиция которого соответствует потребностям времени, а сам он обладает высоким инновационным потенциалом. Мы исходим из того, что выпускник Академии должен быть адаптирован для работы в условиях изменяющейся России, модернизации правовой системы, профессионально ориентироваться в международном и российском законодательстве, а также быть способным эффективно защищать права и свободы человека и гражданина.

Ежегодно в Академии проводится мониторинг знаний обучающихся первого курса, который помогает реально оценить уровень их знаний независимо от результатов ЕГЭ. Полученные результаты оценки готовности первокурсников к продолжению обучения в Академии позволяют спрогнозировать результаты учебной деятельности студентов, разработать ряд организационных и управленческих воспитательных психолого-педагогических мер по развитию и саморазвитию студентов в целях их эффективного продвижения на различных этапах обучения в вузе.

Основой организации учебного процесса является системный подход, предполагающий взаимосогласованность содержания курсов, их преемственность и последовательность, координацию деятельности институтов (факультетов) и кафедр. Учебный процесс ориентирован на практическую деятельность и использование достижений современной юридической науки. Обучение проводится как в традиционных, так и в инновационных формах. Преподаватели Академии уделяют постоянное внимание поиску новых образовательных технологий и методик. Одной из таких технологий является созданная Интернет-площадка [forum.sgar.ru](http://forum.sgar.ru), позволяющая организовывать взаимодействие работодателей, выпускников, преподавателей и студентов. На базе данного ресурса преподавателями Академии осуществляется дистантное консультирование студентов по различным учебным дисциплинам.

В целях повышения качества высшего юридического образования и укрепления практических начал в преподавании юридических дисциплин руководство Академии практикует проведение открытых лекций с практическими работниками прокуратуры, судов, МВД, Следственного комитета РФ и других структур. Так, ежегодно организовываются выездные семинары в Государственную Думу ФС РФ, обеспечивается посещение студентами всех курсов очной формы обучения мероприятий, проводимых Саратовской областной Думой, таких как депутатские слушания, Правительственные часы, Пленарные заседания Думы и др. В учебном процессе широко применяются интерактивные формы обучения, которые используются для оценки исходного, текущего и промежуточного контроля знаний.

Важнейшим компонентом образовательного процесса в Академии является возможность получения обучающимися самостоятельных практических навыков уже в процессе обучения. Возможность применения теоретических знаний на практике предоставляется благодаря активному развитию концепции клинического образования. Обновленная и расширенная материально-техническая база юридических клиник Саратовской государственной юридической академии позволяет обучающимся получать навыки будущей профессии юриста, а социально незащищенным категориям граждан — воспользоваться бесплатной юридической помощью.

Приобретенные знания, умения и навыки оцениваются в ходе текущего контроля, промежуточной и итоговой аттестации с помощью разработанного фонда оценочных средств, который включает типовые задания, контрольные работы, тесты и методы контроля с учетом современных достижений в области тестовых и экзаменационных процедур, соотносенных с планируемым результатом обучения как по отдельной учебной дисциплине, так и по образовательной программе в целом. Результаты промежуточной и итоговой аттестации отражают уровень и эффективность организации образовательного процесса в образовательной организации.

Неотъемлемой частью мониторинга качества образования в Академии является проведение ежегодного конкурса на «Лучшее лекционное и семинарское (практическое) занятие». Цели конкурса заключаются в создании на соревновательной основе творческой атмосферы педагогического труда и повышении общего уровня педагогической деятельности, а также стимулировании профессионального и личностного роста профессорско-преподавательского состава Академии.

5-й год в Саратовской государственной юридической академии проходит День дублера. В рамках мероприятия, уже ставшего брендом вуза, студентам и аспирантам предоставляется уникальная возможность попробовать свои силы в управлении Академией, понять изнутри, как она работает, какие цели и задачи стоят перед администрацией вуза, а главное — самостоятельно реализовать свои идеи и проекты.

Систему качества образования в нашей Академии необходимо не только поддерживать, но и совершенствовать, т.к. подобный подход, по нашему мнению, четко определяет уже имеющиеся элементы такой системы в качестве основной системы управления, составляющие которой и являются элементами политики и целей в области качества, не ограничивающимися вопросами контроля, обеспечения и управления качеством.

Задачи, которые необходимо решать каждой образовательной организации высшего образования, состоят в скорейшем переходе на новые образовательные стандарты, в создании системы переподготовки преподавательского состава – от преподавателя до профессора, в разработке новых учебных пособий и учебников с целевыми ориентирами (компетенциями), в создании современной системы оценок обучаемых и обучающихся.

Современное преподавание в образовательной организации, где реализуются программы бакалавриата, специалитета и магистерские программы, проходит активную переориентацию с процесса трансляции информации на готовность оказания организационно-информационной поддержки студенту в освоении знаний. Овладение необходимыми действиями, которые достаточно четко определяются в государственном образовательном стандарте, и есть наиболее важная цель, на достижение которой направлен процесс преобразования знаний в умения и навыки, востребованные в последующей профессиональной деятельности.

Как известно, компетенция определяется как обладание некоторой суммой знаний, позволяющей индивиду быть сведущим в конкретной области, обладать каким-либо опытом. Если сравнивать компетенцию с иными результатами в образовании, то в ней можно обнаружить результат, который выражается в форме деятельности, а не информации об этой деятельности, происходящей осмысленно, а не как навык, что позволяет решать специфические задачи. Переход на федеральные образовательные стандарты нового (третьего) поколения, в соответствии с которыми происходит замена традиционных образовательных программ на компетентностные образовательные программы, привел к необходимости прогнозирования оценки результатов обучения на различных стадиях, т.е. не ради оценки, а оценки на перспективу. Сегодня, наряду с внешними методами оценки вузовской деятельности (аттестация, аккредитация), развиваются разнообразные внутренние контрольно-оценочные методики итогов обучения. Использование новых методик оценки результатов обучения по созданным вузом компетенциям позволяет, во-первых, иметь более надежную оценку качеств будущего специалиста, во-вторых, обеспечить преемственность между общеобразовательными организациями, которые также основывают свою деятельность на компетентностном подходе, — (школами) и образовательными организациями, реализующими программы высшего образования, которые особенно важны для начальной стадии обучения в вузе.

Сегодня в вузах происходит деление образовательной программы по дисциплинам, т.е. предметное структурирование. Компетенции предлагают разделять содержание образовательной программы по результатам, что предполагает структурировать не только обучение, но и средства оценки. Внедрение такого подхода свидетельствует о том, что формирование подавляющего большинства компетенций строится на основе нескольких, а не одной дисциплины. Следовательно, должны быть созданы комплексные оценки результатов обучения, позволяющие определять готовность студента и выпускника решать прикладные задачи.

Такая ситуация высветила целый ряд проблем для нашей образовательной организации. Самыми сложными проблемами являются те, которые связаны с психологической перестройкой преподавательского состава. Освоение новых методик преподавания требует не столько материальных затрат, которые возможно разрешить, сколько перестройки умов.

Следует заметить, к сожалению, что нередко молодые преподаватели берут на вооружение именно те способы и методы, с помощью которых обучались сами, т.е. ту методику, по которой они учились в средней школе, а затем продолжают свою деятельность с прямого «копирования» тех, кто преподавал им в вузе. Временной разрыв составляет от 6 до 8 лет (в лучшем случае) после получения среднего образования, а иногда и больше, например, в случае привлечения в образовательный процесс специалистов-практиков.

То же следует сказать и о некоторой части преподавателей со стажем, которым трудно перестраиваться на новые программы, соответствовать новым требованиям, о которых многие имеют слабые представления, предпочитая работать в рамках утративших силу образовательных стандартов. Такое положение объективно свидетельствует об имеющемся отставании в готовности преподавателей работать по ныне существующим критериям государственных образовательных стандартов. Причем, отставание от собственных студентов в использовании современных образовательных технологий, т.к. средняя школа зачастую опережающее действует в данном направлении, и упование на то, что молодые преподаватели высшей школы самостоятельно в короткий срок освоят и проявят умения в формировании готовности применять полученные знания, представляется достаточно проблематичным. Сближение позиций преподавателя и студента в совершенствовании подготовки с учетом современных требований может идти по нескольким направлениям: 1) формирование у студентов готовности применять полученные знания в реальных обстоятельствах; 2) формирование способности преподавателя к трансформации имеющихся теоретических знаний в сферу практических навыков и умений.

Достижение целей в области качества ведется Академией в нескольких основных направлениях, соответствующих стратегическим целям государства, высшего образования страны в целом и нашего учебного заведения в частности:

*1. Внедрение новых технологий в образовательный процесс и научно-исследовательскую деятельность.* В рамках этого направления предусмотрено дальнейшее развитие программ дополнительного образования, реализуемых с использованием технологий электронного дистанционного и сетевого обучения. Новый импульс должно получить развитие современных форм межвузовского сотрудничества в области научных исследований, учебной и учебно-методической работы, в т.ч. на основании заключения и реализации двусторонних или многосторонних соглашений с учреждениями науки и высшего образования РФ, зарубежными учреждениями и организациями.

*2. Целевая подготовка специалистов,* которая должна начинаться с довузовской подготовки абитуриентов, затем проведение на основе договорных отношений подготовки по специальным профилированным программам. Необходимо проводить мониторинг потребностей рынка труда, совершенствовать систему разнообразных и взаимовыгодных связей с потребителями и заказчиками. Фундаментальная и прикладная научная работа педагогических кадров Академии должна проходить на фоне активизации вовлечения в эту деятельность обучающихся, формирование у них навыков самостоятельного, творческого мышления.

*3. Подготовка кадров высшей квалификации* предполагает создание системы непрерывного образования, в т.ч. подготовку кадров высшей квалификации, внедрение новых направлений, форм повышения квалификации и профессионального роста кадров.

Переподготовка кадров, создание возможностей для освоения передового отечественного и зарубежного научного, методического и иного профессионального опыта, повышение уровня социальной защищенности работников Академии будут служить стабилизации кадрового состава научно-педагогических и административно-управленческих должностей, обеспечивая материальную и иную привлекательность образовательной и научно-исследовательской работы в Академии.

*4. Разработка и совершенствование методов и способов оценки полученных и транслируемых знаний, соответствующих современным международным подходам к оценке качества высшего образования с учетом особенностей российской системы вузовского образования.*

Ускорение и расширение международных межвузовских связей заложено в комплекс мер стратегического развития Академии на ближайшие годы, т.к. именно практические знания основных мировых тенденций развития высшего образования, структуры и основ построения квалификационных рамок (Национальной рамки квалификаций, Европейской рамки квалификаций, профессиональных стандартов и т.п.), современных подходов к оценке качества вузовского образования позволят сформировать и обеспечить условия реализации образовательных программ различного уровня.

Процесс эффективного использования информационно-коммуникационных технологий в сфере образования является одной из важнейших проблем современного образования. Образовательные организации должны оказывать максимальную помощь обучающимся в овладении инструментами деятельности и познания. Внедрение и использование компетентностного подхода позволяет нацеливать не на увеличение объема получаемых знаний, а представляет возможность научить обучающегося *самостоятельно* определять цели, *самостоятельно* решать возникшие проблемы, действовать как в типичных, так и специфических случаях, что, в конечном счете, приведет к максимальному соответствию уровня подготовки выпускника нашей Академии современным требованиям к профессии и станет ориентиром для всей системы профессионального образования. Однако нельзя останавливаться в поисках решения проблем подготовки высокопрофессиональных специалистов, необходимо создавать и постоянно совершенствовать систему внутренней оценки, нацеленную на перспективный положительный результат всей образовательной деятельности. Только так может быть обеспечено экономическое и социальное развитие российского общества и государства, надежно обеспечивающее национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

<sup>1</sup> См.: *Субетто А.И.* Государственная политика качества высшего образования: концепция, механизмы, перспективы. СПб., 2004.

<sup>2</sup> В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 января 2013 г. № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 4, ст. 293) Министерством образования РФ и Российским союзом промышленников и предпринимателей разработан проект макета профессионального стандарта для России, утвержденный Приказом Минтруда России от 12 апреля 2013 г. № 147н «Об утверждении Макета профессионального стандарта», в котором представлены описания трудовых функций, а также характеристики обобщенных трудовых функций (см.: Российская газета. 2013. 5 июня).

<sup>3</sup> URL. <http://www.nark-rspp.ru/> (дата обращения: 15.01.2014).

<sup>4</sup> См.: *Политов Ю.* Профессионализм по стандарту. URL: <http://www.rg.ru/> (дата обращения: 19.01.2014).

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании»// Российская газета. 2012. 7 дек.

## К ЮБИЛЕЮ КАФЕДРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

---

**А.Ю. Соколов**

**МЕЖДУНАРОДНАЯ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ,  
ПОСВЯЩЕННАЯ 50-ЛЕТИЮ ОБРАЗОВАНИЯ  
КАФЕДРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА  
ФГБОУ ВПО «САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»  
«СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ  
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ»  
(г. САРАТОВ, 10 ИЮНЯ 2014 г.)**

Представлена подборка научных трудов международной научно-практической конференции, состоявшейся 10 июня 2014 г. и посвященной 50-летию юбилею кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

**Ключевые слова:** международная научно-практическая конференция, кафедра административного и муниципального права, ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», юбилей.

**A.Y. Sokolov**

**INTERNATIONAL SCIENTIFIC-PRACTICAL CONFERENCE,  
DEVOTED TO THE 50 ANNIVERSARY OF THE DEPARTMENT  
OF ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW  
OF THE «SARATOV STATE ACADEMY OF LAW»  
“MODERN PROBLEMS OF ORGANIZATION AND ACTIVITIES  
OF PUBLIC AUTHORITIES” (SARATOV, JUNE 10, 2014)**

The article is devoted to the review on June 10, 2014, on the basis of the “Saratov state Academy of law” international scientific-practical conference, devoted to the 50 anniversary of the Department of administrative and municipal law of the “Saratov state Academy of law” “Modern problems of organization and activity of public authority” and its results.

**Keywords:** international scientific-practical conference, the Department of administrative and municipal law, “Saratov state Academy of law”, anniversary.

10 июня 2014 г. в Саратовской государственной юридической академии была проведена Международная научно-практическая конференция, посвященная 50-летию образования кафедры административного и муниципального права

---

© Соколов Александр Юрьевич, 2014

Доктор юридических наук, профессор, и.о. заведующего кафедрой административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aysokolov@mail.ru

ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» на тему «Современные проблемы организации и деятельности публичной власти». Активное участие в ее подготовке и проведении приняли проректор по научной работе С.А. Белоусов, исполняющий обязанности заведующего кафедрой административного и муниципального права А.Ю. Соколов, доценты кафедры административного и муниципального права Е.В. Ильгова, Н.Н. Ковалева, А.В. Колесников, Е.И. Маторина, Ю.В. Соболева и др.

Кроме профессорско-преподавательского состава Саратовской государственной юридической академии, в конференции приняли участие представители Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, Международного института экономики и права, Российской академии дружбы народов, Поволжского института управления им. П.А. Столыпина, Кубанского государственного университета, Брестского государственного университета им. А.С. Пушкина (Республика Беларусь), Удмуртского и Волгоградского государственных университетов, Управления Федеральной антимонопольной службы России по Саратовской области и других организаций и учреждений.

Открыл конференцию и с приветственным словом к ее участникам обратился проректор по научной работе, кандидат юридических наук С.А. Белоусов, который поздравил коллектив кафедры со знаменательным событием и пожелал участникам конференции продуктивной работы. Доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права СГЮА, заслуженный деятель науки РСФСР В.М. Манохин сделал в своем докладе исторический экскурс в период создания кафедры и первые годы ее становления, а доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права СГЮА, заслуженный деятель науки Российской Федерации Н.М. Конин проанализировал достижения кафедры за последнее десятилетие. Исполняющим обязанности заведующего кафедрой административного и муниципального права СГЮА, доктором юридических наук, профессором А.Ю. Соколовым были определены перспективы развития кафедры. К поздравлениям в адрес кафедры в связи с ее юбилеем присоединились заведующий кафедрой конституционного и международного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации В.Т. Кабышев, заместитель директора научно-исследовательского института Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, доктор юридических наук, профессор А.В. Филатова.

Оживленную научную полемику вызвали доклады профессора кафедры уголовно-правовых дисциплин Международного института экономики и права, доктора юридических наук, профессора А.А. Гришковца, поднимающего современные проблемы государственной службы; профессора кафедры административного и финансового права юридического факультета Российской академии дружбы народов, доктора юридических наук А.А. Мамедова, затрагивающего международно-правовые аспекты, связанные с современным состоянием административного права; исполняющего обязанности руководителя УФАС России по Саратовской области, кандидата юридических наук Л.Н. Борисовой, рассмотревшей проблемы применения административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства; заведующего кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина, доктора юридических наук, профессора С.Е. Чаннова, выступление которого было посвящено вопросам противодействия коррупции; научный анализ заведующего кафедрой административного, финансового и информационного права Нижего-

родского института управления, доктора юридических наук К.В. Черкасова на тему конфликта интересов в сфере государственных закупок. Отдельные вопросы организация государственной гражданской службы в РФ освещены заведующим кафедрой административного и уголовного права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина, доктором юридических наук, профессором Э.Г. Липатовым; профессор кафедры административного и муниципального права СГЮА, доктор юридических наук С.Б. Аникин посвятил свое выступление приоритетам и перспективам участия граждан в охране общественного порядка; вопросы правовой природы разрешительных правоотношений стали предметом выступления профессора кафедры административного и муниципального права СГЮА, кандидата юридических наук, профессора Ю.Н. Мильшина; докторант кафедры административного и муниципального права СГЮА, кандидат юридических наук, доцент Ю.В. Соболева посвятила свое выступление вопросам общественного контроля; заместитель заведующего кафедрой административного и муниципального права СГЮА, кандидат юридических наук, доцент А.В. Колесников сосредоточился в докладе на проблемах реализации функции охраны общественного порядка органами местного самоуправления; вопросы, связанные с перспективами развития межмуниципального сотрудничества затронул доцент кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук Д.О. Тепляков; системе государственно-значимой информации ограниченного доступа посвящено выступление доцента Института права, социального управления и безопасности ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», кандидата юридических наук Г.Г. Камаловой.

Хочется надеяться, что в представленных материалах читатель найдет перспективные идеи, интересные рассуждения, полезные предложения, которые будут использованы для совершенствования действующего законодательства.

**С.Б. Аникин**

## О ПОЛНОМОЧИЯХ ПОЛИЦИИ ПО ВОПРОСАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

В статье анализируется Федеральный закон «О полиции» с позиций формализации полномочий данного органа исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ.

**Ключевые слова:** Федеральный закон «О полиции», исключительные полномочия Федерации, совместное ведение России и ее субъектов, общественный порядок, общественная безопасность.

**S.B. Anikin**

## THE POWERS OF THE POLICE ON JOINT JURISDICTION RUSSIAN FEDERATION AND ITS SUBJECTS

Law "On Police" is analyzed from the point of view of authorities' formalization of this organ of executive power in accordance with the Constitution of the Russian Federation. Constitution of the RF allocates three levels of legal regulation: federal, regional and municipal, on which law enforcement activities of OVD is implemented.

**Key words:** Law "On Police", exclusive authorities of Federation, joint conduct of Russia and its subjects, public order, public safety.

© Аникин Сергей Борисович, 2014

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия), e-mail: anikinsb@yandex.ru

Современное федеративное государственно-территориальное устройство России ставит перед Федеральной исполнительной властью комплекс задач, решение которых служит свидетельством зрелости складывающихся в государстве федеративных отношений, среди которых можно выделить следующие: а) обеспечение организации государственного управления, соответствующего конституционным целям и задачам в объеме всей Федерации; б) создание объективных условий для формирования основ государственного управления в субъектах Федерации; в) сочетание интересов федерации с экономическими, географическими, социально-демографическими и т.п. особенностями каждого субъекта Федерации; г) объединение и консолидация управленческого, экономического и духовного потенциала Федерации через государственно-правовой институт – совместное ведение России и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

В соответствии с положениями ч. 2 ст. 77 Конституции России современная российская модель управления предметом совместного ведения интегрируется в единую систему исполнительной власти. Органы государственной исполнительной власти федерального и регионального уровней, исполнительные органы местного самоуправления, осуществляя практическую деятельность по реализации предмета совместного ведения в его полном объеме, образуют исполнительную вертикаль<sup>1</sup>. Таким образом, совместное ведение как комплексный государственно-правовой институт выступает центральным звеном в системе государственно-властных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. Единая система исполнительной власти включает также и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, т.к. практическая реализация предмета совместного ведения находит свое логическое завершение в реализации полномочий органов местного самоуправления.

Вышесказанное означает, что развитие сфер государственного управления в условиях федеративного государства неизбежно сопряжено с необходимостью определения законодательных и исполнительных полномочий центральной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Особенно сложно протекают эти процессы в условиях недостаточной конституционной четкости закрепления функциональной, материально-отраслевой и нормативно-отраслевой структуры предметов ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее территорий. Осложняется деятельность такого рода нечеткой позитивно-правовой конституционной формализацией полномочий субъектов правового регулирования разного уровней (федерального и регионального) и отсутствием предметного конституционного разграничения полномочий между органами государственной власти по вертикали по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В полной мере это относится и к вопросам деятельности полиции в условиях современной федеративной организации России.

В соответствии с конституционными положениями (ст. 71, 72 и 76 Конституции РФ) правовая основа деятельности полиции сосредоточена по предметам исключительного ведения Федерации и совместного ведения России и ее субъектов. К примеру, вопросы борьбы с уголовно наказуемыми деяниями и уголовно-процессуальной деятельности полиции относятся к исключительным федеральным полномочиям, а обеспечение общественной безопасности, законодательство об административных правонарушениях входят в предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В то же время функция государственного управления по защите прав и свобод человека и гражданина пронизывает государственные полномочия всех уровней

власти и федерального, и совместного ведения. Данная функция для деятельности полиции является системообразующей. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 3 февраля 2014 г.)<sup>2</sup> рассматривает защиту прав и свобод человека и гражданина в качестве функционального элемента, положенного в основу построения системы органов внутренних дел.

Таким образом, отраслевое содержание сферы деятельности полиции представляет собой комплекс общественных отношений позитивно-правового характера, государственное регулирование которых осуществляется как в рамках исключительных полномочий Российской Федерации, так и в пределах совместного ведения Федерации и ее субъектов.

В соответствии с Законом «О полиции» федеральному правовому регулированию подлежит полностью вся деятельность полиции, в частности:

определяется место полиции в единой централизованной системе федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, ее состав и структура, порядок формирования, основные направления и правовые основы деятельности и т.д.;

регулируются вопросы взаимодействия полиции с органами государственной власти и местного самоуправления, гражданами, институтами гражданского общества;

закрепляются обязанности и права, государственно-правовой статус сотрудника полиции и т.д.

Федерально-централизованное нормативно-правовое регулирование деятельности полиции предполагает:

а) федеральную правовую основу деятельности полиции (Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента и Правительства РФ, акты федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел);

б) вертикально соподчиненную единую федеральную систему органов исполнительной власти в сфере внутренних дел, объединяющую под единым руководством федеральные и территориальные органы исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Централизация государственного управления деятельностью полиции позволяет сконцентрировать управленческие усилия в едином федеральном центре для достижения наиболее экономичным и эффективным способом целей, поставленных перед отраслью Конституцией РФ и федеральным законодательством на всей территории России. В то же время необходимо избежать побочных негативных последствий такого рода централизации, т.к. в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

В настоящее время субъектами Федерации принят значительный объем законодательных актов в сфере охраны общественного порядка. В первую очередь это законодательство об административных правонарушениях. Закон «О полиции» в п. 2 ст. 3 определяет, что полиция в своей деятельности руководствуется законами субъектов РФ по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции. Верховный Суд РФ, формулируя свою позицию по данному вопросу, отмечает, что Федеральный законодатель, включая законы субъектов Федерации об административной ответственности в систему законодательства об административных правонарушениях, установил объем и пределы нормотворческих полномочий субъекта

России в этой сфере. Определение органов, правомочных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, осуществляется законодателем субъекта РФ в соответствии с положениями ст. 28.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Это дает основание для вывода, что законодатель субъекта Федерации не может наделять должностных лиц органов полиции полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законом субъекта РФ<sup>3</sup>.

Очевидно, такая формулировка выводит за скобки полномасштабную реализацию законодательства субъектов Федерации по вопросам охраны общественного порядка административно-юрисдикционными средствами, в т.ч. и мерами административного принуждения, правом на применение которых наделены органы полиции и их должностные лица.

Рассматривая проблему с этих позиций, представляется целесообразным более детальное урегулирование в Законе «О полиции» порядка взаимодействия полиции и органов государственной власти субъектов РФ вопросов реализации законодательства об административных правонарушениях, принимаемого субъектами.

<sup>1</sup> См.: Чиркин В.Е. Конституционное право России. М., 2008. С. 280.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; 2014. № 6, ст. 559.

<sup>3</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 26 февраля 2014 г. № 52-АПГ14-1 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Алтай от 25 октября 2013 г., которым удовлетворено заявление о признании не действующим п. 2 ч. 1 ст. 104 Закона Республики Алтай от 24 июня 2003 г. № 12-8 «Об административных правонарушениях в Республике Алтай» в части наделения должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочием по составлению протокола об административном правонарушении». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**О.В. Гречкина**

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ СУДЕБНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В статье анализируется содержание административной судебной юрисдикции. Отмечено, что она является составной частью правосудия и в настоящее время осуществляется в порядке административного судопроизводства по правилам нескольких нормативных актов. Обосновывается мнение о том, что современная модель законодательства об административной ответственности неоправданно включает материальные и процессуальные нормы.

**Ключевые слова:** административная судебная юрисдикция, административная ответственность, административное судопроизводство.

**O.V. Grechkina**

## ADMINISTRATIVE JUDICIAL JURISDICTION: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS

Article is devoted to the analysis of the maintenance of administrative judicial jurisdiction. It is noted that it is a component of justice and now is carried out as administrative legal proceedings by rules of several regulations. The opinion of the author that the modern model of the legislation on administrative responsibility unfairly includes a material and legal procedure is expressed.

**Keywords:** administrative judicial jurisdiction, administrative responsibility, administrative legal proceedings.

© Гречкина Ольга Владимировна, 2014

Доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и административного права (Южно-Уральский государственный университет); e-mail: grechkina74@rambler.ru

До настоящего времени понятие «административная юрисдикция» не имеет правового закрепления, четкого и однозначного его определения не существует. Вместе с тем в юридической литературе со времен советского периода понятиям «юрисдикция» и «административная юрисдикция» всегда уделялось значительное внимание. Понятие «юрисдикция» имеет различные значения, например, «подведомственность», подсудность разрешаемых дел, полномочия разрешать дела и применять санкции.

Указывая на многозначность данного термина, правовая доктрина связывает его с осуществлением определенной деятельности государственных органов. Так, например, правоведы, занимающиеся разработками общетеоретических проблем права, определяют юрисдикцию как «деятельность компетентных органов, уполномоченных на рассмотрение юридических дел и на вынесение по ним юридически обязательных решений»<sup>1</sup>. Отметим также, что многозначность термина «юрисдикция» обуславливает формирование различных точек зрения на определение понятия «административная юрисдикция».

К проблеме административной юрисдикции в той или иной степени обращались многие ведущие административисты: Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, М.И. Еропкин, И.Ш. Киясханов, А.Е. Лунев, В.П. Лозбяков, В.Я. Масленников, Л.Л. Попов, И.В. Панова, В.Д. Сорокин, М.С. Студеникина, О.М. Якуба и др.<sup>2</sup> Вместе с тем следует подчеркнуть, что в теории до настоящего времени остается актуальным вопрос о соотношении административной и судебной юрисдикции. Существует мнение о том, что административную юрисдикцию следует рассматривать как вид административно-процессуальной деятельности, осуществляемой во внесудебном либо судебном порядке с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и применения административно-принудительных мер<sup>3</sup>.

Однако в данном случае ссылки на единую процедуру рассмотрения дел провоцируют подмену понятий. Представляется, что такая точка зрения обусловлена исключительно изменениями современного законодательства об административных правонарушениях, которые внесли свои коррективы при определении данной категории. Действительно, характерной особенностью в настоящее время является то, что суды общей юрисдикции и мировые судьи, так же как и несудебные административные органы, руководствуются при рассмотрении дел об административных правонарушениях одними и теми же нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Включение в действующее законодательство об административных правонарушениях норм, идентично регламентирующих процессуальную деятельность как несудебных административных органов, так и судебных, является новеллой современного административного законодательства. Мы не встретим такой интерпретации в традиционных отраслях права, например, в Уголовно-процессуальном кодексе, в котором отдельно регламентировано досудебное и судебное производство.

Вместе с тем следует разграничить категории «административная юрисдикция» и «административная судебная юрисдикция» и при этом в качестве критерия использовать не вид процесса, а характеристику органа, рассматривающего дело<sup>4</sup>. Суды, применяя нормы административно-процессуального права,

осуществляют административную судебную юрисдикцию, а, соответственно, административные органы — административную юрисдикцию.

Административная судебная юрисдикция осуществляется в порядке административного судопроизводства, она является составной частью правосудия, а не административной или «квазиадминистративной» деятельности<sup>5</sup>. В силу конституционного принципа разделения властей и самостоятельности судебной власти и основываясь на положении ст. 18 Конституции РФ о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности законодательной и исполнительной властей и обеспечиваются правосудием, судья при рассмотрении дел об административных правонарушениях должен ориентироваться на судебные механизмы административного преследования. Рассмотрение дел судьями должно содержать иные (по сравнению с административными органами) требования к роли и полномочиям суда, порядку представления и исследования доказательств, состязательности процесса, пределам судебного разбирательства и др.

В свою очередь административная несудебная юрисдикция осуществляется в пределах полномочий административных органов на основе административно-процессуальных норм.

Появление в начале XXI в. КоАП РФ было встречено в правовой среде восторженно. По справедливому замечанию Ю.Н. Старилова, Кодекс достаточно конкретно определяет содержание производства об административных правонарушениях<sup>6</sup>. Как писал В.Д. Сорокин, «новый Кодекс впервые на подготовленной научной основе систематизировал материальные и процессуальные нормы, регулирующие административную ответственность»<sup>7</sup>.

Ю.Н. Старилов, размышляя о дуализме данного производства, очень четко определяет его природу как «двойственную процессуально-правовую» и отмечает, что, с одной стороны, оно — административная юрисдикция, т.е. деятельность конкретных должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях, а, с другой — деятельность по осуществлению судебной власти<sup>8</sup>. В дальнейших рассуждениях, исходя из своего личного понимания структуры административного процесса и не признавая такую деятельность административным судопроизводством, ученый предлагает внести в ст. 118 Конституции РФ полномочия судебной власти по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. Оппоненты такого мнения на основе анализа научной литературы и действующего процессуального законодательства (норм ГПК, АПК и КоАП РФ) делают вывод о разновидностях административных дел, то есть относят дела об административных правонарушениях к административным делам, рассматриваемым судами в рамках административного судопроизводства. Так, защищая свою позицию, Д.Н. Бахрах указывает, что в данном случае рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях сохраняет важнейшие свойства административного судопроизводства. Это деятельность судей, подчиняющихся только закону (в отличие от государственного служащего, который подчиняется не только закону, но и подзаконным актам, а также — своему начальнику), имеющих высокую квалификацию, обладающих специальным правовым статусом. Подобная деятельность осуществляется по особым правилам производства и основывается на принципах, присущих административному судопроизводству<sup>9</sup>.

В настоящее время административное судопроизводство осуществляется по правилам нескольких нормативных актов: Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>10</sup>, ГПК РФ и АПК РФ. В целом регулирование этого вопроса носит несистемный, отрывочный характер, поскольку установлен не административный, а гражданско-процессуальный порядок защиты нарушенных прав и свобод.

Следует заметить, что процессуальные кодексы включают в себя главы под названием, например, «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» (АПК РФ), «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» (ГПК РФ). Такая позиция законодателя, когда в одном законе смешиваются два вида судопроизводства (арбитражное и административное, гражданское и административное), по меньшей мере, вызывает возражения. Пожалуй, прав А.А. Демин, отмечая, что «ситуация, когда Гражданский кодекс Российской Федерации, претендующий на высокую демократичность, включил в себя вопросы, типично решаемые властным путем, показывает, что законодатели не признают в необходимой мере сущностную разницу между отраслями права, не могут применить на практике метод правового регулирования для надлежащего распределения правовой материи по отраслям законодательства»<sup>11</sup>.

Для того чтобы административное судопроизводство развивалось в России более интенсивно, необходимо скорейшее принятие Кодекса административного судопроизводства. Проект такого Кодекса 21 мая 2013 г. внесен в Государственную Думу<sup>12</sup>. Как ряд норм КоАП РФ и других федеральных законов, нормы Кодекса административного судопроизводства войдут в систему норм нового и очень демократичного института административного процесса – института административного судопроизводства. Можно предположить, что развитие этого института со временем повлечет появление новой отрасли процессуального права: административно-судебного права. И это будет шагом к тому, чтобы все четыре названных Конституцией РФ вида судопроизводства регулировались специальными процессуальными отраслями российского права.

Согласимся с мнением М.В. Чепурных, утверждавшим, что законодательное закрепление содержания административного судопроизводства возможно только при объединении его процессуальных норм, содержащихся в многочисленных нормативных правовых актах, в единый системообразующий закон<sup>13</sup>.

Однако предложенная законодателем модель административного судопроизводства, на наш взгляд, неоправданно исключает категории дел об административных правонарушениях.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что производство по делам об административных правонарушениях является составной частью административно-юрисдикционного процесса, осуществляемого органами государственной власти и уполномоченными должностными лицами, в т.ч. судьями. При этом судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях представляет собой один из видов правосудия, являющегося составной частью административного судопроизводства, поскольку, присутствуют критерии: материальный, т.е. выражающий характер правоотношений, и процессуальный, обусловленный отраслевой принадлежностью норм, регулирующих данный порядок рассмотрения дел.

Однако и современная модель законодательства об административной ответственности, на наш взгляд, неоправданно включает материальные и процессуальные нормы. В будущем, как видится, есть необходимость создать материальный и процессуальные кодексы. Материальный кодекс может содержать общие положения и Особенную часть (виды правонарушений). Процессуальный кодекс может регламентировать само производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое как административными, так и судебными органами. При этом порядок разрешения дел должен быть установлен более детально. Неоднократно в научной литературе этот вопрос уже поднимался<sup>14</sup>. Законодатель также заинтересован в его разрешении. Так, 3 марта 2014 г. в Государственной Думе планируется проведение круглого стола на тему «Законодательство об административных правонарушениях: проблемы и перспективы развития».

Можно говорить, что разделение Кодекса повлечет увеличение количества законов, но, как представляется, это не вызовет проблем правоприменения. Напротив полноценный закон будет учитывать все многообразие и особенности разрешаемых уполномоченными органами дел, возникающих из административных правоотношений.

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Теория государства и права. М., 1968. С. 55

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989; Веременко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1985; Киляшханов И.Ш. Права и свободы граждан в сфере административно-юрисдикционной деятельности милиции. Омск, 1996; Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1990; Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1998; Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003 и др.

<sup>3</sup> См.: Тимошенко И.В. Административная ответственность: учебное пособие. М.; Ростов н/Д, 2004. С. 140.

<sup>4</sup> См.: Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 9.

<sup>5</sup> См.: Хазанов С.Д. Административно-деликтное судопроизводство в свете новых процессуальных кодексов // Актуальные вопросы административно-деликтного права: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А.П. Шергина. М., 2005. С. 177.

<sup>6</sup> См.: Стариков Ю.Н. Административный процесс в системе административно-деликтных правовых координат // Актуальные вопросы административно-деликтного права: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А.П. Шергина. С. 169.

<sup>7</sup> Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 176.

<sup>8</sup> См.: Стариков Ю.Н. Производство по делам об административных правонарушениях и административный процесс // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: материалы Всероссийской научно-практической конференции (1 июня 2004 г.) / под общ. ред. Ю.П. Соловья. Омск, 2004. С. 13.

<sup>9</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века // Полицейское право. 2007. № 1(19). С. 14.

<sup>10</sup> См.: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19, ст. 685.

<sup>11</sup> Демин А.А. Проблемы методов правового регулирования // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы: сборник статей. М., 2004. С. 104–127.

<sup>12</sup> См.: Проект Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации». URL: [http://www.rg.ru/pril/article/78/40/32/proekt-pervoe\\_chtenie.pdf](http://www.rg.ru/pril/article/78/40/32/proekt-pervoe_chtenie.pdf) (дата обращения: 06.04.2014).

<sup>13</sup> См.: Чепурных М.В. К вопросу о понятии и структуре административного судопроизводства // Административное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 52.

<sup>14</sup> См., например, Масленников М. Я. Российский административно-процессуальный кодекс – реальный и самодостаточный // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 22–29; Татариан В.Г. Законодательство государств-участников СНГ об административной ответственности: сравнительно-правовое исследование: в 2 т. Астана, 2005. Т. 1. С. 72–82.

**А.А. Гришковец**

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗАКОНОМЕРНЫЙ ПЕРЕХОД К НОВОЙ СТАДИИ РАЗВИТИЯ

В статье анализируется эффективность проводимых преобразований законодательства о государственной службе. Формулируются выводы о необходимости совершенствования экспертного обеспечения реформы государственной службы. Предлагается закрепление на законодательном уровне процедуры отбора экспертов, основанной на принципах открытости и гласности.

**Ключевые слова:** государственная служба, реформирование государственной службы, экспертное обеспечение реформы государственной службы, противодействие коррупции.

**A.A. Grishkovets**

## THE STATE SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION: A NATURAL TRANSITION TO THE NEW STAGE OF DEVELOPMENT

In the scientific article analyzes the efficiency of the reforms of the legislation on public service. The author draws conclusions about the need to improve expert ensuring civil service reform. Proposed the imposition of penal procedure of selection of experts, based on the principles of openness and publicity.

**Keywords:** public service, civil service reform, providing expert support to civil service reform, combating corruption.

Государственная служба в России реформируется вот уже более двух десятков лет. Процесс этот стартовал в самом начале 90-х гг. в XX в., еще до принятия Конституции РФ 1993 г. и перспективы его завершения, по крайней мере, в обозримой перспективе не кажутся близкими и понятными. Несмотря на значительные усилия, которые предпринимает политическое руководство России на данном направлении, кардинального улучшения деятельности государственного аппарата пока не произошло. Эффективность государственной власти остается низкой, а уровень коррупции, напротив, недопустимо высоким. Данные обстоятельства признал в Послании Федеральному Собранию РФ 2012 г.<sup>1</sup> и глава Российского государства. Такое положение свидетельствует о низкой эффективности проводимых преобразований, результаты которых не ощущают ни граждане, ни само государство.

В прошлом году завершилась реализация федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденной Указом Президента РФ от 9 марта 2009 г. № 261<sup>2</sup>, в рамках которой финансировалась реформа государственной службы. Приходится признать, что итоги реализации данной федеральной программы, а она обошлась федеральному бюджету в 691 млн руб., по состоянию на 25 мая 2014 г. официально не подводились, и общество, граждане России по уже сложившейся многолетней порочной традиции остаются в неведении, не имея возможности узнать официальную оценку результатов

© Гришковец Алексей Алексеевич, 2014

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин (Международный институт экономики и права); e-mail: grishkovecz65@mail.ru

реформы со стороны политического руководства страны, в т.ч. имена тех, кто должен ответить за ситуацию, когда после многих лет преобразований государственный аппарат остается неэффективным и коррумпированным. В результате деловой климат в стране, несмотря на некоторые положительные сдвиги последних 2–3 лет, оставляет желать много лучшего, а темпы экономического роста оказываются крайне низкими. Думается, без обстоятельного, открытого и гласного подведения итогов реализации указанной федеральной программы, с обязательным привлечением для этого независимых и авторитетных международных организаций, того же Всемирного Банка, не обойтись. Подведение итогов позволит двигаться дальше в деле реформы государственной службы. То, что это до настоящего времени не сделано, вряд ли правильно и соответствует публичным интересам, а напротив, не позволяет определиться с дальнейшим механизмом финансирования преобразований в сфере государственной службы. У автора имеется неофициальная информация, что разработан проект новой, с 2002 г. уже третьей по счету федеральной программы реформирования государственной службы на период до 2018 г., которая ожидает подписания Президентом РФ. Получается, что в очередной раз данный, весьма значимый документ, подготавливался в закрытом режиме, без широкого и гласного обсуждения как экспертным сообществом ученых и специалистов, занимающихся проблемами государственной службы, так и обществом в целом, в интересах которого, собственно говоря, и проводится реформа государственной службы. Конечно, эксперты в данном случае могли привлекаться и, скорее всего, привлекались, но только те из них, кого к этому «милостиво» допустили, причем, исходя отнюдь не из их квалификации, общепризнанного авторитета в профессиональном сообществе за счет, прежде всего, фундаментальных и содержательных трудов, посвященных проблемам государственной службы, а руководствуясь обычно чисто субъективными пристрастиями тех, кто заинтересован в продвижении интересов своей организации, либо тех, кто по роду своей деятельности связан с формированием экспертных групп. Последние — это представители аппарата, например, такого структурного подразделения президентской администрации, как Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров. Вот почему, по мнению автора, в число экспертов нередко попадают не те, кто компетентен и главное независим в своих суждениях и оценках, а те, кто либо представляет интересы заинтересованных и влиятельных лоббистов, либо те, кто видится организаторам в качестве некоего фона, позволяющего в свете установок политического руководства страны на всестороннее развитие отношений со структурами гражданского общества, создать видимость участия общественности в выработке решений в сфере правового и организационного обеспечения государственной службы. Автор неоднократно поднимал в своих работах проблему совершенствования экспертного обеспечения реформы государственной службы, которая, к сожалению, опять же в силу непрозрачности процедуры отбора экспертов не привлекла широкого внимания заинтересованных специалистов, хотя справедливости ради следует сказать, что не осталась совсем уж незамеченной учеными-юристами, впрочем, опять же с подачи автора<sup>3</sup>.

Вот лишь один совсем свежий и весьма показательный пример отбора экспертов. Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы

(подп. «д» п. 18), утвержденный Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226, предусматривает создание при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции *экспертного совета*, в деятельности которого наряду с представителями федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в частности, должны принимать участие представители общественных объединений, предпринимательских организаций, образовательных организаций высшего образования. Тем самым, как представляется, обеспечивается реализация на практике фундаментальной идеи общественного контроля, тесного взаимодействия при проведении мероприятий по реформированию государственной службы и противодействию коррупции между государством и структурами гражданского общества. Концептуально такой подход следует признать правильным, а потому, безусловно, поддержать.

Учитывая исключительную значимость проблемы противодействия коррупции для нашей страны, уместно предположить, что в состав экспертного совета должны были войти наиболее авторитетные ученые и специалисты, знающие не только по теории, но и на практике работу государственного аппарата, исследовавшие в своих научных трудах проблемы государственной службы и противодействия коррупции, поскольку именно в целях обеспечения эффективного и конструктивного взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями, научными и экспертными организациями при обсуждении вопросов выработки и реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции и был образован соответствующий экспертный совет.

Каким образом те или иные лица вошли в состав экспертного совета при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, остается неизвестным. Исходя из норм Указа Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226, предложения по их кандидатурам подготавливались и представлялись «в установленном порядке». Однако каков этот порядок, определен ли он нормативно либо в соответствии со сложившейся практикой решения такого рода вопросов, неизвестно.

Думается, необходимо разработать и закрепить нормативно, предпочтительно в федеральном законе либо в президентском указе, процедуру отбора экспертов. Она должна быть открытой и гласной, с личным поручительством для каждого из них, чтобы при необходимости любое заинтересованное лицо могло оперативно получить необходимую информацию как о квалификации эксперта, так и о том, кто именно рекомендовал данную персоналию. Кроме того, нужны четкие критерии, которым должно соответствовать лицо, претендующее на статус эксперта или даже просто представителя общественности, участвующее в деятельности общественных советов, конкурсных и аттестационных комиссий, других коллегиальных структур, образуемых в государственных органах либо при государственных органах. Следует исключить попадание в число представителей общественности людей случайных, которые используют членство в коллегиальных структурах только для сомнительного, с точки зрения интересов общества и государства, поднятия личного научного и профессионального авторитета, использования возникающих в ходе работы неформальных связей с должностными лицами государственных органов для

решения личных или корпоративных проблем. Практика показывает, что здесь таится серьезная угроза общественным интересам.

Мощный импульс концептуальному развитию государственной службы, прежде всего, службы гражданской дал один из т.н. «майских» указов российского Президента. В данном случае речь идет об Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «О мерах по совершенствованию системы государственного управления»<sup>4</sup>. Кроме того, важные направления дальнейшего совершенствования государственной службы обозначены в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2018 года, утвержденные Председателем Правительства РФ 31 января 2013 г. Часть намеченных мероприятий в основном уже реализована (например, применительно к государственным гражданским служащим запущен механизм ротации), часть еще только предстоит воплотить в жизнь.

Среди наиболее значимых для института государственной службы направлений, которые необходимо продолжить совершенствовать, прежде всего, следует назвать совершенствование конкурсной системы замещения должностей государственной гражданской службы, включая проведение *дистанционных экзаменов* с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий и *формирование единой базы вакансий*. Ключевое значение также имеют модернизация оплаты труда гражданских служащих и дальнейшее развитие форм и методов гражданско-общественного контроля в сфере государственной службы. В последнем случае уже можно говорить о начале стадии практической реализации. В марте 2014 г. Президент РФ в качестве субъекта права законодательной инициативы внес в Государственную Думу проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (Закон № 471327-6). По всем вышеуказанным направлениям сохраняется обширное поле для дискуссий, поиска оптимальных путей развития института государственной службы в России. Вот почему, роль и значение экспертного обеспечения мероприятий по совершенствованию государственной службы остаются крайне важными.

Таким образом, есть основания полагать, что системное реформирование государственной службы как некий глобальный для страны комплекс мероприятий, проводившийся в период с 2000 по 2013 гг., уже в прошлом. Выполнив свою миссию, оно постепенно трансформируется в коррекционный этап, когда происходит проверка временем, правоприменительной практикой жизнеспособности положений накопленного ранее законодательства.

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2012. 13 дек.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11, ст. 1277.

<sup>3</sup> См.: *Стариков Ю.Н.* О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 21.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2338.

**Н.М. Конин, Е.И. Маторина**

## СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

В статье рассматриваются вопросы совершенствования системы исполнительной власти и юридических технологий в различных правовых формах управленческих решений в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** юридические технологии, правовые формы управления, правовые акты, юридические акты, административные регламенты.

**N.M. Konin, E.I. Matorina**

## CURRENT TRENDS IN PUBLIC ADMINISTRATION

In the article questions of improvement of system of executive power and legal technologies in various legal forms of administrative decisions in the Russian Federation are considered.

**Keywords:** legal technologies, legal forms of government, legal acts, administrative regulations.

Решение задачи развития регионов, ослабление объективных противоречий между страной и регионом и между регионами рассматривается в настоящее время как важное направление в государственном управлении вообще и в управленческом процессе в сфере исполнительной власти в частности. Проводится постоянная работа по совершенствованию разнонаправленных управленческих связей, с помощью которых обеспечивается взаимодействие Правительства РФ вертикально: по восходящей линии — с Президентом РФ и по нисходящей — с федеральными органами исполнительной власти, с региональными властями. Горизонтально направленные управленческие связи обеспечивают взаимодействие Правительства РФ и органов государственной власти, стоящих с ним на одном управленческом, определенном Конституцией РФ уровне: Федеральным Собранием, Верховным Судом.

Усилия государства по совершенствованию системы исполнительной власти в Российской Федерации и повышению эффективности ее функционирования являются одним из приоритетных направлений его деятельности. Знаменателен переход в последнее десятилетие от отраслевого принципа построения системы федеральных органов исполнительной власти к функциональному (в т.ч. территориальному), который повлек за собой освобождение отдельных министерств от некоторых полномочий и создание самостоятельных органов (к примеру, функции Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ разделились между Министерством спорта РФ, Федеральным агентством по туризму и Федеральным агентством по делам молодежи, перешедшими в ведение Минкультуры и Минобрнауки России соответственно). Следует отметить, что именно в последнее время особое внимание уделяется развитию отдельных российских территорий с целью создания эффективной модели оперативного ре-

© Конин Николай Михайлович, 2014

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и муниципального права, заслуженный деятель науки Российской Федерации, Почетный работник высшего профессионального образования (Саратовская государственная юридическая академия)

© Маторина Елена Ильинична, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия)

шения экономико-социальных проблем (Министерство РФ по развитию Дальнего Востока<sup>1</sup>, Министерство РФ по делам Крыма<sup>2</sup>, Министерство РФ по делам Северного Кавказа<sup>3</sup>). Образование Северо-Кавказского федерального округа (СКФО), выделенного из состава Южного федерального округа Указом Президента РФ от 19 января 2010 г. № 82, впервые изменило число федеральных округов с момента их учреждения в 2000 г. В СКФО входят: Республика Дагестан; Республика Ингушетия; Кабардино-Балкарская Республика; Карачаево-Черкесская Республика; Республика Северная Осетия – Алания; Ставропольский край; Чеченская республика, совокупная площадь которых составляет около 1 % площади территории Российской Федерации. Все эти регионы в силу нестабильности экономической и социально-политической обстановки, крайне слабого развития экономики и социальной сферы (высокий уровень безработицы, сложная криминальная обстановка, напряженная этнополитическая ситуация) не обладают инвестиционной привлекательностью. В Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р<sup>4</sup>, определены основные направления, способы и средства достижения стратегических целей устойчивого развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на вышеуказанных территориях, основой которых является создание благоприятных условия для развития агропромышленного комплекса, туризма, санаторно-курортной сферы, электроэнергетики, добывающих и обрабатывающих секторов промышленности, а также развитых транзитных инфраструктур. Однако поскольку естественные преимущества Северо-Кавказского федерального округа пока остаются нереализованными, отдельные субъекты РФ, входящие в состав этого округа, остаются наименее экономически развитыми. Позже была принята госпрограмма, главной целью которой заявлено обеспечение условий для опережающего развития реального сектора экономики в субъектах РФ, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, создание новых рабочих мест, а также повышение уровня жизни населения<sup>5</sup>.

С целью более эффективного развития Дальнего Востока в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р, утвердившим Стратегию социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года<sup>6</sup> была создана Государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, на которую были возложены функции координационного и совещательного органа, обеспечивающего выработку и согласование позиции Правительства РФ по вопросам развития указанных регионов. Учитывая, что Дальневосточный федеральный округ (ДФО) занимает более трети территории нашей страны, на которой проживает сравнительно небольшое количество людей (6 млн чел.), создать благоприятные условия для жизни и работы людей, реализовать потенциал Дальнего Востока и Восточной Сибири возможно только максимально интегрировав эти территории в национальное экономическое пространство.

Для решения поставленных задач на созданное Министерство РФ по развитию Дальнего Востока<sup>7</sup>, было возложено осуществление различных функций на территории Дальневосточного федерального округа: от координация деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, в т.ч. долгосрочных, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством РФ и управления федеральным имуществом, до контроля за осуществлением

органами государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации, переданных им в соответствии с законодательством РФ. Предпринятые шаги подтверждают, что назрела необходимость в реформировании государственного управления на основе не только содержательного разделения функций отдельных государственных органов, но и создания новых органов, что делает реальным достижение наиболее значимых результатов в экономике страны.

Предпринятые изменения в структуре исполнительной власти требуют определенных шагов и в совершенствовании механизма применения юридических технологий управления. Сегодня по количеству и объему правовых актов Правительство РФ и подведомственные ему федеральные структуры управления, их территориальные органы находятся на ведущем месте среди всех публичных субъектов. Традиционно важную роль в современной российской правовой системе играют постановления и распоряжения Правительства, принимаемые в соответствии с собственной компетенцией, установленной Конституцией, федеральными законами и указами Президента РФ, являющиеся со своей сути актами прямого действия, без которых многие нормы федеральных законов оказались бы нежизнеспособными. В связи с тем, что принимается огромное число ведомственных нормативно-правовых актов, на Правительство РФ возложены функции по координации и контролю административного правотворчества.

Ключевым инструментом, опосредующим публичное управление в правовом государстве, рассматривается управленческое решение, оформляемое правовым актом как в социально-экономической сфере, так и в любой иной сфере, затрагивающей права и интересы людей. В процессе подготовки и принятия правовых актов как формы управленческих решений главенствующее значение имеют вопросы юридической технологии, с помощью которой можно добиться правильного и полного отражения в юридических актах их организационного, экономического и социального содержания. Любое нормативное предписание, прежде чем превратиться в юридический акт, проходит целый ряд процедур, включая подготовку проекта, его согласование, обсуждение на различных уровнях, оценку политического и социально-экономического эффекта, формальное утверждение, опубликование, вступление в силу. Например, как правило, акты Правительства РФ проходят стадии подготовки профильным министерством, согласования с заинтересованными государственными органами, общественного обсуждения, правовой и антикоррупционной экспертизы, доработки и обсуждения в Аппарате Правительства РФ, а для федеральных законов, когда процесс подготовки и принятия нормативно-правового акта в связи с необходимостью согласования позиций различных субъектов занимает нередко годы. В Конституции РФ определены общие цели публичного управления, к которым относятся защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение суверенитета государства, экономическое благополучие, целостность и безопасность страны, социальная справедливость и др., служащие ориентирами для государственной политики во всех сферах, но конкретные средства, технологии достижения указанных в ней целей не закреплены, а описаны в общем виде в разделах Конституции РФ, посвященных системе разделения властей, полномочиям Президента, Правительства, Федерального Собрания и суда. Такое положение не должно рассматриваться как полная свобода государственного аппарата при определении средств и технологий достижения поставленных перед ним целей.

В настоящее время, по сравнению с периодом начала XXI в., изменились не только экономика, социальные институты, но и с внедрением информационно-коммуникационных систем — юридические технологии, приемы юридической техники, правила подготовки нормативно-правовых актов, а также усложнилась сущность приемов и методов управления. Известно, что одной из самых многочисленных форм управления, правовой формой его выражения выступает правовой акт. Поэтому любые формально-юридические недостатки правового акта (неточность формулировок, неопределенность понятий, ошибочность определения сроков вступления в силу и т.п.) неблагоприятно сказываются на регулятивном потенциале документа при его воздействии на конкретные общественные отношения.

В сфере применения законодательства, регулирующего экономические отношения, велика роль гласности, прозрачности и эффективности публичных процедур (например, в антимонопольном, инвестиционном, градостроительном, земельном законодательстве, в сфере ЖКХ и т.д.), т.к. и законодательный пробел, и юридическая неточность, ведущие за собой неопределенность в правоприменении, для конкретного хозяйствующего субъекта, и для экономики в целом означают реальные материальные риски. Двигателем управления экономикой и социальной сферой в современный период становятся закон, правовой акт, поэтому юридические технологии приобретают все большее значение в палитре технологий управления.

Безусловно, не любая социально-экономическая проблема, чрезвычайная ситуация может быть разрешена с помощью издания закона, принятие которого является только частью юридического процесса. Необходимо приложить усилия для исполнения принятого акта, анализируя все этапы его действия, выявляя необходимость в корректировке, вплоть до полной отмены в случае его неэффективности.

Сегодня детальная регламентация деятельности государственных органов, нормативно-правовое закрепление процедур, установление строгих процессуальных рамок и алгоритмов принятия управленческих решений закреплены специальными нормативными правовыми актами — административными регламентами, что делает процесс государственного управления более открытым и эффективным.

Принятые административные регламенты в различных сферах управления, разработанные методологические подходы к их подготовке, закрепленные общие подходы к их структуре и содержанию — все это делает возможным и своевременным постановку вопроса о создании закона, регламентирующего исполнительно-распорядительную деятельность в целом.

Таким образом, в качестве ключевой задачи сегодня в системе федеральной исполнительной власти следует рассматривать создание эффективной системы управления от принятия правового акта до мониторинга его применения, экономической и социальной эффективности принятого акта как на федеральном, так и региональном уровне, а также дальнейшее совершенствование системы органов исполнительной власти и обеспечение стабильности правового регулирования.

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 («О структуре федеральных органов исполнительной власти» в ред. от 12 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2754; 2014. № 20, ст. 2496.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 31 марта 2014 г. № 190 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1608.

<sup>3</sup> См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2014 г. № 321 «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 20, ст. 2496.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 5107.

<sup>5</sup>См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 2408-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие Северо-Кавказского федерального округа” на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7547.

<sup>6</sup>URL//<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6632462/> (дата обращения: 12.03.2014).

<sup>7</sup>См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 28, ст. 3898.

**Э.Г. Липатов**

## ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ «АДМИНИСТРАТИВНОГО» РЕСУРСА

В статье раскрывается содержание такого явления, как «административный ресурс». Доказывается его зависимость от степени влияния лиц, занимающих государственные должности.

**Ключевые слова:** государственная служба, государственная должность, политическое руководство, административный ресурс, карьера.

**E.G. Lipatov**

## ORGANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A CONDITION OF “ADMINISTRATIVE RESOURCE” FORMATION

The article is concerned with the content of such an issue as “administrative resource”. The interdependence of the given issue and people having public positions in public administration is proved.

**Keywords:** public administration, public position, political authorities, administrative resource, career.

Последнее время в общественном сознании сложилось устойчивое мнение о том, что политическая, экономическая жизнь российского общества развивается под сильным влиянием «административного» ресурса. Эту позицию разделяют не только представители научного сообщества, средств массовой информации, участники политического процесса, но и носители власти. При этом большинство оценок сходятся в том, что «административный» ресурс в той или иной мере характерен для любой политической системы, полностью исключить его из жизни общества невозможно, но следует максимально минимизировать. Однако нет исследований правовой природы этого явления, условий его существования.

«Административный» ресурс — это качественное состояние государственного аппарата, при котором государственные служащие находятся в такой степени зависимости от политического руководства, которая позволяет ему использовать механизм государства в целях сохранения собственной власти, давления на бизнес и политических противников. При этом в качестве политического руководства следует рассматривать ту группу лиц, которая пришла к власти в ходе политической

© Липатов Эдуард Георгиевич, 2014

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и уголовного права (Поволжский институт управления имени П.А.Столыпина (филиал РАНХиГС)); e-mail: eduard.lipatov2010@yandex.ru

карьеру, опираясь на общественно-политические лозунги. К этой группе относятся лица, замещающие государственные должности в системе исполнительной и законодательной властей. Политический характер этой группы государственных должностей очевиден. Так, Президент РФ и главы субъектов Федерации получают свой статус на основе идейно-политической консолидации общества. Они приходят во власть с командой единомышленников, которые замещают государственные должности, как лица, объединенные взглядами на стратегию развития государства. Это нормальная практика демократического государства. Однако принципы демократии не допускают привлечения политическим руководством государственных служащих для организации партийного влияния.

Вместе с тем в истории новой России имеется много примеров использования государственных служащих политическим руководством в партийных интересах.

Проблема существования «административного» ресурса с особой остротой ставит вопрос об определенном разделении политического и служебного уровней механизма публичной власти. Политики на государственных должностях законодательной и исполнительной властей и корпус государственных служащих должны сосуществовать в системе определенных сдержек и противовесов. Отличие указанных уровней власти уже отмечалось в литературе. Так, В.М. Манохин подчеркивает, что различаются сферы деятельности государственной власти и государственной службы; сфера деятельности государственной власти более широкая и включает сферу государственной службы как составную часть сферы государственной деятельности; раз определенная доля государственной деятельности выведена за пределы государственной службы, необходимы лица, осуществляющие эту часть государственной деятельности<sup>1</sup>. С.Е. Чаннов и М.В. Пресняков исходят из того, что «государственная должность» — это ключевое понятие для всей системы государственного управления. Государственные должности — это политические и высшие административные должности<sup>2</sup>. На наш взгляд, существует качественное отличие социального назначения деятельности на государственных должностях и государственных должностях государственной службы.

Государственная служба направлена на обеспечение стабильности существующих правовых форм реализации власти. Деятельность на государственных должностях политического характера опосредует отношения, связанные с установлением, отменой, изменением целей и задач, стоящих перед обществом. Государственная служба обеспечивает стабильность государственных институтов, в пределах и рамках которых государственное руководство осуществляет изменчивую, опирающуюся на временные союзы и коалиции политику. Сферой государственной деятельности выступают консолидация общественных интересов, формирование новых целей и задач государственного развития, сферой государственной службы — стабильное, компетентное, профессиональное исполнение политических решений. Важнейшая гарантия демократии — возможность и обязанность государственных органов достигать поставленных целей лишь в рамках существующих полномочий, сложившихся правовых форм реализации компетенции органов государственной власти. И роль, и назначение государственной службы в механизме разделения труда по осуществлению власти состоят именно в организационной деятельности по приданию юридической формы политическим решениям<sup>3</sup>. Именно поэтому необходима определенная независимость государственных служащих от влияния лиц, замещающих государственные должности.

В том случае, если указанная дистанция не достигнута, появляется опасная зависимость государственных служащих от политического руководства. Служащие, весь аппарат государственной власти, его стабильность становятся заложниками политической ситуации. Приход к власти новой политической группы в подобных условиях может привести к массовой сменяемости основного контингента публичной службы по мотивам политической лояльности, а это в свою очередь чревато разрушением управляемости обществом и развалом государства. С другой стороны, сами субъекты политической власти, обладая таким мощным козырем в политической борьбе, как «административный» ресурс, теряют чувство самосохранения, утрачивают ощущение реальности и принимают гибельные для страны и для себя решения.

Формированию такой ситуации способствуют положения законодательства о государственной службе, которые закрепляют ключевую роль руководителей государственных органов (представителей нанимателя) при поступлении на государственную службу и перемещении по службе. Именно руководитель органа прохождения службы формирует конкурсную, аттестационную и другие комиссии, в ведении которых находится оценка деятельности государственного служащего или лица, претендующего на государственную должность государственной службы. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»<sup>4</sup> устанавливает, что для проведения конкурса правовым актом государственного органа образуется конкурсная комиссия, действующая на постоянной основе. Ее состав, сроки и порядок работы, а также методика проведения конкурса определяются правовым актом.

Кроме того, Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» (в ред. от 19 марта 2014 г.)<sup>5</sup> предусмотрено, что аттестационная комиссия создается правовым актом государственного органа в соответствии с ч. 9–12 ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 2 апреля 2014 г.)<sup>6</sup>. Указанным актом определяются состав аттестационной комиссии, сроки и порядок ее работы. В состав аттестационной комиссии включаются представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в т.ч. из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы), представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или государственного органа субъекта РФ по управлению государственной службой, а также представители научных, образовательных и других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии.

Приведенные положения доказывают существование ведомственного характера организации государственной службы в Российской Федерации. Все это обеспечивает номенклатурный подбор кадров, полную зависимость всего состава государственных служащих от руководства законодательной и исполнительной властей,

что в свою очередь порождает политику активного использования «административного» ресурса, а это несовместимо с демократией и правовым государством.

Представляется приемлемым использовать опыт управления государственной службы в тех странах развитой демократии, где учтена проблема разделения политического и служебного уровня государственного аппарата. Так, нами был проведен сравнительный анализ законодательства о службе России и Канады в Канадской школе государственной службы (Оттава). Характерной чертой формирования государственной службы в Канаде выступает вневедомственный характер управления государственной службой.

Личная независимость государственных служащих от политиков (руководителей органов исполнительной власти) обеспечивается наличием специальных вневедомственных органов по управлению государственной службой. В частности, в Канаде, таким органом выступает Комиссия по вопросам государственной службы – подотчетное парламенту независимое агентство, уполномоченное:

осуществлять назначения на государственную службу и в рамках государственной службы;

определять основные направления политики и отчетности;

делегировать полномочия руководителям ведомств, определять сроки и условия делегирования полномочий;

проводить аудиторские проверки назначений;

проводить служебные проверки при назначениях извне;

проводить служебные расследования по фактам служебных подлогов и злоупотребления политическим влиянием при назначении на должность;

руководить ходом выполнения положений Закона о работе на государственной службе (Public Service Employment Act), касающихся политической деятельности государственных служащих и заместителей руководителей ведомств;

предоставлять парламенту отчет о состоянии государственной службы.

Основная задача данного органа состоит в обеспечении соблюдения принципов учета заслуг и достоинств и политической нейтральности на государственной службе.

Такая организация управления государственной службой направлена на достижение баланса внепартийности государственных служащих и поддержки правительства. В этом случае государственные служащие обеспечивают функциональную и корпоративную преемственность в ходе выборов циклов. Они способствуют реализации демократических принципов, последовательно поддерживая программу избранного правительства, независимо от его политической принадлежности. Соответственно государственные служащие не должны быть связаны с той или иной политической партией, не могут быть политически ангажированными и зависеть от обстоятельств, препятствующих исполнению служебного долга. Однако, будучи не связанными с той или иной партией, государственные служащие действуют не на нейтральной территории между оппозицией и правительством, находящимся в данный момент у власти. Долг государственных служащих состоит в выполнении задач, поставленных правительством на повестку дня.

Очевидно, отечественное законодательство о государственной службе в части, касающейся управления государственной службой, нуждается в определенной корректировке.

Во-первых, необходимы самостоятельные органы, осуществляющие управление в этой сфере. В ведении данных органов должны находиться вопросы ор-

ганизации и проведения кадровой политики государственной службы данного уровня публичной власти и надзор за соблюдением законодательства о службе. Указанный орган целесообразно вывести из системы исполнительной власти, наделив его особым статусом, законодательно определив порядок его формирования. Такое положение приведет к тому, что кадровые полномочия будут исключены из объема организационно-распорядительных полномочий лиц, замещающих государственные должности в сфере исполнительной и законодательной властей, что должно стать гарантией независимости государственных служащих от политического и иного давления. Данные полномочия должны быть закреплены либо за специально созданным органом по управлению государственной службой, либо частично делегированы первым заместителям руководителей государственных органов.

Во-вторых, следует предусмотреть возможность установления в структуре государственного органа исполнительной и законодательной властей «политического» аппарата, сотрудники которого не будут государственными служащими. Они будут субъектами трудовых отношений и эти отношения будут автоматически прекращаться с прекращением полномочий их руководителя. Эти сотрудники будут приниматься на должность по усмотрению руководителя. В перечень должностей политического аппарата следует включить часть предусмотренных сегодня Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должностей категории «помощники (советники)». Это должны быть должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности в органах законодательной и исполнительной властей, ограниченные сроком полномочий указанных лиц. При этом важно закрепить запрет на перемещение сотрудников «политического» аппарата на должности государственной службы. Такое нововведение обеспечит законный характер вознаграждения политической партии за победу на выборах, но в то же время станет преградой для проникновения политических назначенцев в систему государственной службы, что исключает номенклатурное перерождение государственного аппарата.

В-третьих, необходимо расширить перечень государственных должностей в сфере исполнительной власти за счет не вошедших в этот перечень руководителей исполнительных органов (представителей нанимателя). Это должно распространить механизм защиты государственных служащих от партийного давления на всю систему исполнительной власти. Необходимо обеспечить единый подход в формировании исполнительной власти: руководители назначаются политическими лидерами, а государственные служащие органом по управлению государственной службой.

Представляется, что применение имеющегося положительного опыта вневедомственной организации управления государственной службой позволит нам избежать политики использования «административного» ресурса и избавит власть от соблазна вседозволенности.

<sup>1</sup> См.: *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 108.

<sup>2</sup> См.: *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Служебное право Российской Федерации: учебное пособие. М., 2011. С. 102.

<sup>3</sup> См.: *Липатов Э.Г.* Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества. Саратов, 2009. С. 120.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6, ст. 439.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6, ст. 437; 2014. № 12, ст. 1263.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2014. № 14, ст. 1545.

**А.А. Мамедов**

## **СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

В статье рассматривается международно-правовой аспект формирования административного права в современный период, требующий учета экономической экспансии со стороны государств, стремящихся к геополитическому господству. Правовое регулирование Евразийского экономического сообщества базируется на международных правовых регулятивах-международных норм-принципов, что делает транспарентными и единообразными требования, предъявляемые к правовому регулированию отношений в сфере наднациональных структур.

**Ключевые слова:** международное право, международные нормы-принципы, глобализация, мировое экономическое пространство, унификация права, функция государства, интеграция, соглашение.

**A.A. Mamedov**

## **MODERN TRENDS IN THE FORMATION OF ADMINISTRATIVE LAW: THE INTERNATIONAL-LEGAL ASPECT**

The article discusses the international-legal aspect of formation of administrative law in the modern period, requiring accounting economic expansion by states seeking to geopolitical domination. Legal regulation of the Eurasian Economic Community is based on international legal regulators- international norms- principles, making transparent and uniform requirements for the legal regulation of relations in the sphere of supranational structures.

**Keywords:** international law, international rules, principles, globalization, global economic space, unification of the law. function of the state, integration, agreement.

Эволюция функций государства развивается не только под влиянием внутренних изменений, происходящих в государстве. Современная эпоха – это эпоха глобализации, включающая в себя высоко динамичное развитие интеграционных процессов в сфере экономики.

Одним из важнейших моментов постепенного стирания как законодательных, так и экономических барьеров, является формирование глобального экономического пространства. Поэтому, рассматривая правовое регулирование административных отношений в глобализационной экономике в современный период, нельзя не учитывать имеющиеся мировые интеграционные процессы и особенно резко интенсифицирующие процессы межгосударственной интеграции на региональном уровне. При этом необходимо отметить, что наиболее активно развиваются межгосударственные объединения экономической интеграции. Так, по данным Минэкономразвития России, по состоянию на 1 января 2011 г. в мире было заключено 202 региональных торговых соглашения и 104 соглашения об экономической интеграции<sup>1</sup>.

Создание Евразийского экономического союза, в котором действуют единые административно-правовые регулятивы национальных экономик, позволяет обеспечить, особенно в условиях постоянного экономического давления со стороны государств, стремящихся к геополитическому господству, не только

© Мамедов Андрей Алиевич, 2014

Доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права (Российский университет дружбы народов, г. Москва); e-mail: profit33@mail.ru

равноправную конкуренцию с развитыми государствами, но и защитить свой экономический суверенитет от его ослабления путем ограничения возможностей объединившихся государств в свободной экономической деятельности вследствие разного рода санкций государств, стремящихся не только к мировому господству в экономике, а порой и внешнему управлению государствами без учета их национальных интересов, жесткому давлению на развитие национальных экономик и процессы принятия политических и экономических решений.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>2</sup> определены алгоритмы решения актуальных проблем в связи с созданием Единого экономического пространства, включая решение проблемы, связанной с иерархией норм права. Базисом решения озвученной проблемы послужило принятие решения о выстраивании иерархии норм, исходя из концепции всеобщности (универсальности) норм права. По нашему мнению, не может быть ни американского, ни права Европейского союза, ни права СНГ (возможно их существование только в виде научной и учебной дисциплины, что может быть полезным). Данный тезис декларируется Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, регламентирующей в качестве приоритета внешней политики России построение международных отношений на принципах права, основу которого составляют универсально действующие нормы и документы международных организаций.

Глобализация объективно ведет к появлению наднациональных (транснациональных) элементов административно-правового регулирования. Кроме того, следует иметь в виду, что процесс глобализации усилил взаимосвязи национального административного права государств и международного права. Поэтому, рассматривая правовое регулирование административных отношений в современный период, нельзя не учитывать мировые интеграционные процессы вследствие глобализации. В процессе создания целостного законодательства, подчиняющегося единой правовой логике, необходимо учитывать как неолиберальные мировые тенденции, так и разнообразную природу национальных правовых систем. Возрастание роли взаимодействия международного и национального права вследствие глобализационных тенденций в современных условиях проявляется, прежде всего, в «максимальной приближенности, непосредственном соприкосновении сфер регулирования»<sup>3</sup> международного права и национального права, в т.ч. административного.

В развитии административного права в условиях глобализации можно выделить следующие основные тенденции:

1) тенденция гармонизации права, проявляющаяся в стремлении выработки к нему общего, всеобъемлющего подхода. Разумеется, степень развития данной тенденции в пределах разных регионов не является одинаковой в силу разного уровня региональной интеграции;

2) применение для правового регулирования административных отношений норм-принципов: принципов-законоположения, общеправовых принципов (принципы равенства, справедливости, гуманизма и др.), межотраслевых, общесоциальных принципов и специально-юридических (принцип законности, ответственности только за виновные противоправные действия, принцип сочетания прав и обязанностей, и др.), законодательно закрепленных принципов и принципов, не нашедших своего прямого законодательного закрепления, и т.д. Нормы-принципы, отличающиеся от обычных норм права более высоким уров-

нем обобщения, выполняют регулятивные функции не только сами по себе, но и во взаимосвязи и взаимодействии с обычными нормами права на глобальном и региональном уровнях административно-правового регулятивного воздействия на общественные отношения.

Разные формы и проявления принципов определяются правовыми идеями, заложенными в них. В условиях глобализации именно международные нормы-принципы играют все более важную и активную роль в системе административно-правовых регулятивных средств в различных сегментах управления экономикой со стороны государства;

3) в условиях глобализации наряду с законодательными актами, сохраняющими свое доминирующее положение в системе источников административного права, в странах романо-германской правовой системы зарождается в качестве источника права прецедент, создаваемый не только национальными, но и международными судами, а также и административно-правовой договор, выступающий в качестве источника права на национальном, региональном и глобальном уровнях. В условиях глобализации «право становится все более сложной системой и предусмотреть все в законах невозможно»<sup>4</sup>, поэтому неизбежно повышается роль практики административного судопроизводства в решении вопросов, связанных с правовым регулированием административных отношений.

Образование же мирового экономического пространства и, как следствие, мирового рынка в свою очередь выдвигает вопросы о глобализации управления в области экономики на основе уже сформированного административно-правового массива. Прообраз такого глобального управления в области экономики, по нашему мнению, в настоящее время сформирован в странах, присоединившихся к ВТО.

Концепция приведения норм российского административного права в соответствие с международно-правовыми нормами при формировании глобализационной экономики основывается, по нашему мнению, на следующих теоретических подходах:

повышении влияния международных договоров Российской Федерации на законодательство, регулирующие административные отношения;

внедрении общераспространенных международных принципов и норм в законодательство, регулирующие административные отношения;

расширении использования в национальном законодательстве документов межгосударственных и международных организаций.

Поскольку общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (п. 4 ст. 15 Конституции РФ), то в качестве нормативных источников правового регулирования административных отношений включаются и международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием РФ. К ним относится, в частности, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами – членами, с другой, подписанное Президентом РФ на о. Корфу 24 июня 1994 г. и ратифицированное в соответствии с Федеральным законом от 25 ноября 1996 г. № 135-ФЗ «О ратификации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами – членами, с другой стороны»<sup>5</sup>. В соответствии с Соглашением о партнерстве и сотрудничестве Стороны признают, что важным условием для укрепления экономических связей между

Россией и Европейским Союзом (далее – ЕС) является сближение законодательства. В связи с этим Россия в соответствии со ст. 55 данного Соглашения взяла на себя обязательство «к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества»<sup>6</sup>. Международное соглашение о партнерстве ЕС и РФ «дополняет» российское законодательство включением в него административно-правовых «норм-принципов». Административно-правовые «нормы-принципы», являясь международными по сути, становятся самоисполнимыми по форме их воздействия на регулируемые общественные отношения.

Изменения, связанные с глобализацией, и вызванная в связи с этим необходимость в наднациональном (глобальном) регулировании административных отношений в сфере экономики, напрямую затрагивают законотворческий процесс, связанный с принятием внутригосударственных нормативных правовых актов, регулирующих административные отношения. Результатом проведенного сближения национальных законодательств является принятие межгосударственных соглашений, составляющих единое законодательство, регулирующее административные отношения. Такой подход, например, заложен в основу создания единого европейского законодательства. Координирующие директивы ЕС по правовому регулированию административных отношений в различных сферах деятельности государства, которые вводились в период с 1973 по 2002 г., определяют действия национальных систем административно-правового регулирования в этих областях.

Рассматривая вопрос о характере взаимодействия международного права и национального права России при формировании административно-правовой системы регулятивного воздействия в сфере управления национальной экономикой при расширении интеграционных экономических процессов, необходимо, на наш взгляд, исходить, прежде всего, из оценки двух взаимосвязанных факторов:

все более глубокой и разносторонней включенности правовой системы Российского государства в межгосударственные интеграционные соглашения; равноправной и равноценной в формально-юридическом отношении воли государств, лежащем в основе межгосударственных соглашений – это лишь своего рода международно-правовой идеал.

Поэтому, по нашему мнению, все вопросы, связанные с характером взаимодействия национального административного и международного права, во избежание нарушения интересов России в условиях глобализации, существенных изменений в публично-правовом регулировании административных отношений при непростых для Российского государства внешнеэкономических факторах, имеет место объективная целесообразность в обязательном законодательном выражении согласия на применение положений межгосударственных интеграционных соглашений к национальному административному праву.

Общеизвестно, что наука международного права и договорная практика исходят из того, что каких-либо особых принципов соблюдения общепризнанных норм не существует. В отношении общепризнанных принципов и норм международного права действует единый императивный принцип добросовестного соблюдения международных обязательств (применительно к международным договорам он именуется принципом *pacta sunt servanda*).

В силу универсализма общего международного права все нормативные системы интеграционных объединений, в т.ч. и ЕврАзЭС, оказываются связанными с общим международным правом и между собой в единую систему междуна-

родного права как правовой формы организации и регулирования мирового интеграционного процесса.

Итак, стимулирующая роль международного права в развитии национального административного права, регулирующего деятельность в сфере государственного управления того или иного сегмента жизнедеятельности государства, в т.ч. национальной экономики, проявляется в развитии внутригосударственного законодательства в связи с применением адекватных современных форм, принятых в международной практике правового регулирования административных отношений; возрастании актуальности системного построения законодательства в сфере государственного управления в связи с определением приоритета и условий применения международных норм и норм национального права, регулирующих административные отношения в этих областях.

Для формирования в условиях глобализации национального административного законодательства чрезвычайно важно учитывать международные тенденции в правовом регулировании административных отношений в различных сегментах деятельности государства с самого начала процесса формирования национального административного законодательства, поскольку в современных условиях трудно развивать закрытую, полностью зависящую только от внутренних национальных факторов экономику, уже интегрированную в мировую экономическую систему.

Кроме того, в силу геополитического, демографического, социально-экономического положения России, по нашему мнению, должна быть проявлена максимальная заинтересованность в том, чтобы возможно полнее исследовать международно-правовые аспекты формирования и развития административно-правовых управленческих процессов по созданию и управлению межгосударственных объединений экономической интеграции с участием России, что позволило бы не только спрогнозировать вероятные последствия развития этих интеграционных процессов, но и проанализировать альтернативные варианты собственных действий при различных внутренних и внешних условиях, порой характеризующихся беспрецедентным набором экономических санкций особенно в настоящее время со стороны ведущих западных государств по отношению к России вследствие имеющего место украинского кризиса. Внешнеэкономическая государственная политика, построенная на общепризнанных международно-правовых регуляторах административных отношений, позволяет в условиях применяемых к России экономических санкций не просто на них реагировать, но действовать на опережение, что делает ее заведомо эффективной в отстаивании своих национальных интересов.

<sup>1</sup> См.: *Набиуллина Э.С.* Тезисы выступления на конференции РСПП «Формирование Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации: взаимодействие с бизнес-сообществом». URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20101116\\_04](http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20101116_04) (дата обращения: 15.05.2014).

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 год» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

<sup>3</sup> *Ануфриева Л.П.* Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. М., 2002. С. 324.

<sup>4</sup> *Лукашук И.И.* Глобализация и право // Государство и право. 2005. № 12. С. 113.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5494.

<sup>6</sup> См. ст. 55 раздела «Сотрудничество в области законодательства» «Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами – членами, с другой стороны» // Дипломатический вестник. 1994. № 15/16. С. 29–59.

**А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев**

## **ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ БЛАГОУСТРОЙСТВА**

В статье исследуются отдельные проблемы нормативно-правового регулирования административной ответственности за нарушения правил благоустройства в региональных административно-деликтных законах.

**Ключевые слова:** благоустройство, региональное законодательство, административная ответственность, бланкетное регулирование, судебная практика.

**A.Y. Sokolov, O.A. Lakaev**

## **PROBLEMS OF THE LEGISLATIVE REGULATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR INFRINGEMENTS OF RULES OF AN ACCOMPLISHMENT**

The article deals with some problems of legal regulation of administrative responsibility for infringements of rules of an accomplishment in the regional administrative tort laws.

**Keywords:** landscaping, regional legislation, the administrative responsibility, blanket regulation, legal practice.

В ч. 1 ст. 1.1 Кодекса РФ «Об административных правонарушениях» (далее – КоАП РФ) законодатель установил два уровня законодательного регулирования административной ответственности: федеральный и региональный. Такая модель нормативно-правовой регламентации данного вида юридической ответственности обусловлена требованиями п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, после вступления в силу с 1 июля 2002 г. КоАП РФ деятельность региональных законодательных органов в сфере административно-деликтного нормотворчества была ориентирована на разработку и принятие новых законов об административных правонарушениях, ограниченных по содержанию только теми вопросами, которые выходят за пределы федерального нормативно-правового регулирования. Соответственно в каждом субъекте РФ принят и действует свой кодекс (закон) или ряд тематических законов об административных правонарушениях, в которых в соответствии с требованиями ст. 1.3.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение правил и норм, установленных нормативно-правовыми актами органов государственной власти соответствующих субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Достаточно четкая, на первый взгляд, позиция федерального законодателя относительно разграничения полномочий в сфере административно-деликтного нормотворчества, изначально изложенная в ст. 1.3 КоАП РФ, а затем усиленная в

© Соколов Александр Юрьевич, 2014

Доктор юридических наук, профессор, и.о. заведующего кафедрой административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aysockolov@mail.ru

© Лакаев Олег Анатольевич, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: olegoleg81@mail.ru

ст. 1.3.1, не послужила гарантией от возможных случаев вторжения регионального законодателя в сферу ведения федерального. Изучение актов прокурорского реагирования, материалов судебной практики областных, краевых судов, Верховных судов республик в составе Российской Федерации, изданных в период с 2002 по 2014 г., позволяет констатировать очевидный факт: региональное административно-деликтное законодательство является одним из наиболее проблемных (если не самым проблемным) с точки зрения соответствия федеральному закону.

Выход регионального законодателя за пределы предоставленных полномочий выражается по-разному. В ранних редакциях региональных законов об административных правонарушениях встречалось нормативно-правовое регулирование процессуальных вопросов привлечения к административной ответственности. В большинстве региональных законов должностные лица федерального органа исполнительной власти, а именно сотрудники полиции, наделяются полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, а иногда и по назначению административных наказаний, что также незаконно. Наиболее многочисленные случаи вторжения в сферу ведения федерального законодателя зафиксированы по вопросу установления административной ответственности за нарушения федеральных правил.

Если руководствоваться п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, то региональный законодатель не может устанавливать административную ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в т.ч. за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными правовыми актами РФ.

Практически в любом региональном административно-деликтном законе можно встретить нормы, устанавливающие составы административных правонарушений, которые объективно противоречат федеральному законодательству. Признак объективности указан нами небезосновательно, поскольку многочисленными актами областных, краевых судов, Верховного Суда РФ признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими аналогичные нормы законов об административных правонарушениях иных субъектов РФ.

Зачастую имеют место очевидные ошибки (в т.ч. дублирование составов, закрепленных в КоАП РФ), которые можно объяснить недостаточным уровнем профессиональной подготовки сотрудников аппаратов законодательных органов, не способных обеспечить высокое правовое качество законов об административных правонарушениях. Вместе с тем следует обратить внимание на некоторые «пограничные» вопросы, сложные для толкования в контексте возможности регулирования по ним административной ответственности в законодательстве регионального уровня. Одним из таких вопросов является вопрос регулирования административной ответственности за нарушения правил благоустройства. Он является принципиально важным для любого регионального законодателя, поскольку статистические показатели применения статей административно-деликтных законов субъектов РФ показывают очевидный перевес на стороне тех из них, которыми регулируется административная ответственность за нарушения правил благоустройства, и оформленных либо бланкетным способом, либо путем указания на нарушение каждого конкретного правила благоустройства.

Его важность определяется и тем, что деятельность административных комиссий при исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований по привлечению к административной ответственности за нарушения

правил благоустройства всегда была одним из наиболее действенных способов обеспечения соблюдения гражданами и организациями чистоты и порядка на территории муниципальных образований. Особенно эффективно деятельность этих органов была организована в городских округах, что и в настоящее время наблюдается в тех субъектах РФ, где органами прокуратуры не были опротестованы положения региональных законов, устанавливающих административную ответственность за нарушения правил благоустройства.

Например, в 2013 г. прокурором Саратовской области был принесен протест в Саратовскую областную думу с требованием признать утратившей силу ст. 8.2 Закона Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области»<sup>1</sup>, предусматривающей административную ответственность за нарушение норм и правил в области благоустройства, установленных муниципальными нормативно-правовыми актами. По мнению прокурора, неправомерным было установление в региональном административно-деликтном законе бланкетных и отсылочных норм, к которым относилась и вышеупомянутая норма. Законодатель Саратовской области вынужден был данный протест удовлетворить, поскольку на тот момент уже имелись материалы практики краевых и областных судов, которыми были признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими аналогичные положения законов об административных правонарушениях других субъектов РФ, имеющие признаки бланкетного регулирования.

В частности, соответствующие акты судебных инстанций были приняты в Удмуртской Республике, Красноярском крае, Калужской и Оренбургской областях. В Санкт-Петербурге суд изначально встал на сторону регионального законодателя, но впоследствии определением Верховного Суда РФ от 26 февраля 2014 г. № 78-АПГ14-3<sup>2</sup> было отменено решение Санкт-Петербургского городского суда от 19 ноября 2013 г., указавшее на правомерность установления в ст. 29 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге»<sup>3</sup> административной ответственности за размещение, хранение материалов, сырья, продукции, товаров, тары, механизмов, оборудования вне установленных мест, что представляет собой нарушение отдельных правил благоустройства.

Сама по себе возможность установления в законе субъекта РФ административной ответственности за нарушение правил благоустройства предусмотрена федеральным законодателем. Это следует из ряда общих положений КоАП РФ, а также некоторых его процессуальных норм, в которых благоустройство упоминается в контексте именно регионального административного законодательства.

Кроме того, согласно ст. 14, 16 и 16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 23 июня 2014 г.)<sup>4</sup> утверждение правил благоустройства отнесено к вопросам местного значения городских и сельских поселений, городских округов и внутригородских районов, следовательно, региональным законодателем может быть установлена административная ответственность за их нарушение.

Однако по смыслу законодательного определения понятия «административное правонарушение» согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов, иных нормативных правовых актов субъектов РФ, а также нормативных правовых актов

органов местного самоуправления должны содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения, т.е. диспозиция каждой нормы, предусматривающей административную ответственность, должна содержать признаки объективной стороны такого правонарушения, а не общую отсылку к иным нормативным актам, принятым различными органами государственной власти субъекта РФ или органами местного самоуправления, и не должна содержать положений, позволяющих толковать их неоднозначно, поскольку это нарушает принцип правовой определенности правового регулирования.

Когда в нормах региональных административно-деликтных законов имеют место указания на нарушения правил благоустройства, то фактически они не отвечают принципу определенности, ясности и недвусмысленности, поскольку правила благоустройства, охватывающие организацию благоустроительных мероприятий различного рода (благоустройство и сохранность придомовых территорий жилищного и нежилого фондов, их объектов, элементов и т.д.) и направленности (экологической, санитарной, технической и т.д.), могут быть установлены в т.ч. нормативными правовыми актами РФ, за нарушение которых в силу ст. 1.3 КоАП не может быть предусмотрена административная ответственность законодателем субъекта РФ (например, Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, СНиПы, СанПиНы и др.).

Правовая неопределенность в данном случае заключается в том, что нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, в т.ч. устанавливающие правила благоустройства, часто воспроизводят положения федеральных нормативно-правовых актов, за нарушение которых уже установлена административная ответственность на федеральном уровне. В частности, в ст. 6.3 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение санитарных правил и гигиенических нормативов. В то же время в муниципальных нормативно-правовых актах в сфере благоустройства продублированы положения СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территорий населенных мест» (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 5 августа 1988 г. № 4690-88)<sup>5</sup> и других федеральных правовых актов, административная ответственность за нарушение которых согласно п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ может быть установлена только федеральным законодателем.

Имеется пример, когда законодатель (Республике Татарстан), как нам представляется, пытался повысить качество законодательного регулирования административной ответственности, установив за нарушение каждого конкретного правила благоустройства отдельный состав административного правонарушения. Однако определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 26 апреля 2006 г. № 11-Г06-7<sup>6</sup> были признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими 23 статьи Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях от 26 декабря 2002 г. № 36-ЗРТ<sup>7</sup>, устанавливавших составы административных правонарушений. В результате этого статьи, предусматривающие такие составы, как «нарушение правил организации уборки и обеспечения чистоты и порядка в населенных пунктах», «несвоевременная очистка кровель и фасадов зданий, сооружений и жилых домов от наледи, снега, мусора», «самовольный сброс и сжигание мусора» и многие другие, были признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими, поскольку на федеральном уровне действует ст. 6.3 КоАП РФ, предусматриваю-

щая административную ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В подтверждение своей позиции Верховный Суд РФ приводит Постановление Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 554, утверждающее Положение о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании<sup>8</sup>, в п. 3 которого указано, что государственные санитарно-эпидемиологические правила устанавливают единые санитарно-эпидемиологические требования к содержанию городских и сельских поселений, промышленных площадок, соблюдение которых является обязательным как для физических, так и для юридических лиц на всей территории Российской Федерации. Кроме того, ст. 55 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>9</sup> прямо указывает, что за нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства устанавливается ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Не решило проблемы и установление законодательного определения понятия «благоустройство» (в ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»), рассматриваемого как комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории. Во-первых, очевидна его тавтологичность, а во-вторых, оно содержит коллизию в части указания на мероприятия по обеспечению санитарного состояния территории, что, как уже было выяснено, урегулировано на федеральном уровне.

В связи с вышеизложенным считаем правильной позицию судебных органов и органов прокуратуры, согласно которой правовое регулирование административной ответственности бланкетного типа на уровне законов субъектов РФ является неправомерным, поскольку исключает бесспорное обозначение запрета, нарушение которого влечет наступление административной ответственности, оставляя простор для неограниченного усмотрения и произвола должностных лиц при привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности.

Вместе с тем проблема нормативно-правового регулирования административной ответственности за нарушения правил благоустройства может быть решена посредством разработки и закрепления на федеральном уровне исчерпывающего перечня вопросов, составляющих содержание деятельности по благоустройству территорий муниципальных образований, и по которым органы местного самоуправления вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 17.

<sup>2</sup> Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> См.: Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2010. № 21.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3371.

<sup>5</sup> Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>6</sup> Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>7</sup> См.: Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2002. № 12, ст. 1431.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 31, ст. 3295.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650.

С.Е. Чаннов

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

В статье рассматривается современное состояние законодательства о противодействии коррупции в России. На конкретных примерах автор демонстрирует, что увеличение объема и количества антикоррупционных нормативных актов зачастую сопровождается ухудшением их качества, в том числе с точки зрения юридической техники, что негативно сказывается на противодействии коррупции.

**Ключевые слова:** коррупция; противодействие коррупции; государственная и муниципальная служба; запрет на получение подарков; должностное положение; официальные мероприятия.

S.E. Channov

## SOME ISSUES OF DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION ON COMBATING CORRUPTION

The article discusses the current state of the law on counteraction to corruption in Russia. Using concrete examples, the author demonstrates that the increase in the volume and number of anti-corruption legislation is often accompanied by the deterioration of their quality, including from the point of view of legal technique, which has a negative impact on combating corruption.

**Keywords:** corruption; combating corruption; State and municipal service; ban on receiving gifts; the official position; official events.

Противодействие коррупции остается одной из важнейших задач Российского государства. Об это свидетельствует, в частности, принятие очередного Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы<sup>1</sup>. Указанный план предусматривает целый ряд мероприятий в этой сфере и в т.ч. принятие очередного пакета антикоррупционных документов. Не отрицая важность этого процесса, отметим, что, на наш взгляд, развитие законодательства о противодействии коррупции в последние годы характеризуется, с одной стороны, существенным увеличением объема, с другой – стремительным ухудшением его качества. Определенные вопросы в этом плане (причем и с точки зрения юридической техники) вызывал и сам базовый Федеральный закон «О противодействии коррупции»<sup>2</sup>. Однако многие документы, принятые в развитие его положения, страдают еще большим количеством нечетких, неопределенных норм, а нередко и откровенных лазеек. Это, в частности, можно было сказать о Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (в ред. от 28 июня 2013 г.)<sup>3</sup> и в еще большей степени о Федеральном законе от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>4</sup>. Последний законодательный акт, принятый в свое время с большой помпой, на практике из-за многочисленных системных недостатков почти не применяется<sup>5</sup>, в частности, не работают заложенные в нем механизмы обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

© Чаннов Сергей Евгеньевич, 2014

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права (Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина РАНХиГС); e-mail: sergeychannov@yandex.ru

С нашей точки зрения, не будет способствовать решению вопросов противодействия коррупции в государственных и муниципальных структурах, а, напротив, породит ряд новых проблем, и утвержденное относительно недавно Постановлением Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10 Типовое положение о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, порядок сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации (далее – Положение).

Начать можно с самих содержащихся в Положении во исполнение поручений президентского указа определений понятий «подарок, полученный в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями», и «получение подарка в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных (должностных) обязанностей».

В соответствии с Положением «подарок, полученный в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями», – это подарок, полученный лицом, замещающим государственную (муниципальную) должность, служащим, работником от физических (юридических) лиц, которые осуществляют дарение исходя из должностного положения одаряемого или исполнения им служебных (должностных) обязанностей, за исключением канцелярских принадлежностей, которые в рамках протокольных мероприятий, служебных командировок и других официальных мероприятий предоставлены каждому участнику указанных мероприятий в целях исполнения им своих служебных (должностных) обязанностей, цветов и ценных подарков, которые вручены в качестве поощрения (награды).

Данная формулировка несколько затуманивает, казалось бы, ясную ситуацию получения подарка в связи с официальными мероприятиями. Присмотревшись к ней повнимательнее, можно заметить, что таковым подарком предлагается признавать любой подарок, полученный работником от физических (юридических) лиц, которые осуществляют дарение исходя из должностного положения одаряемого или исполнения им служебных (должностных) обязанностей. То есть в самом определении напрямую взаимоувязывание получения подарка с какими-либо мероприятиями не произведено, за исключением оговорки о получении в рамках таких мероприятий канцелярских принадлежностей, цветов и ценных подарков в качестве поощрений либо наград.

«Получение подарка в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных (должностных) обязанностей» определяется в Положении как получение лицом, замещающим государственную (муниципальную) должность, служащим, работником лично или через посредника от физических (юридических) лиц подарка в рамках осуществления деятельности, предусмотренной должностным регламентом (должностной инструкцией), а также в связи с исполнением служебных (должностных) обязанностей в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными актами, раскрывающими особенности правового положения и специфику профессиональной служебной и трудовой деятельности указанных лиц.

Данное определение в отличие от рассмотренного лишено, с нашей точки зрения, таких системных недостатков, однако лишь по той причине, что оно, собственно, ничего не устанавливает. Выделенную его основную мысль можно обозначить следующим образом: лицо признается получившим подарок в связи с

должностным положением или в связи с исполнением служебных (должностных) обязанностей, тогда, когда оно его получает в рамках выполнения своих служебных (должностных) обязанностей. Вряд ли такой тезис может быть подвергнут критике, и также вряд ли он может хоть в чем-то помочь правоприменителям для определения случаев нарушения лицами, на которых распространяется действие Положения, обязанностей, связанных с получением ими подарков.

Между тем проблема определения того факта, что должностное лицо получило подарок именно в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных (должностных) обязанностей является применительно к рассматриваемому запрету, пожалуй, самой острой. Именно она приводит к тому, что в реальной практике наказать чиновника за принятие такого подарка (в случае, если отсутствует либо не доказан состав преступления, предусмотренный ст. 290 УК РФ «Получение взятки») практически невозможно, ибо дарители, как правило, не делают на таких подарках надписи типа «в связи с Вашим должностным положением», и одаряемый всегда может заявить, что получил подарок в силу давних и бескорыстных дружеских отношений с первыми. Иллюстративным в этом плане является пример с заместителем Председателя Правительства РФ Д. Козаком, пресс-служба которого на запрос СМИ о происхождении носимых им наручных часов Ulysse Nardin стоимостью 15900 \$ дала официальный ответ, что это подарок друга, полученным им не в связи с исполнением должностных полномочий<sup>6</sup>.

Приведя в п. 2 Положения определение подарка, полученного в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, и получения подарка в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных (должностных) обязанностей, авторы не озаботились тем, чтобы обозначить какую-либо взаимосвязь между ними. В принципе анализ законодательства да и простая логика подсказывают, что получение подарка в связи с официальными мероприятиями является одним из случаев получения подарка в связи с должностным положением или с исполнением служебных (должностных) обязанностей, поскольку в официальных мероприятиях лица, на которых распространяется рассматриваемое Положение, выступают именно в своем официальном качестве. Другими словами, «получение подарка в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных (должностных) обязанностей» и «получение подарка в связи с официальными мероприятиями» должны рассматриваться как общее и частное. В Положении об этом прямо не сказано (хотя и не указано обратное). В то же время при анализе последующего текста Положения начинает складываться впечатление, что его авторы не только не нашли ответа на данный вопрос, но даже над ним и не задумывались. В результате понять, какие обязанности возникают у лица, которому был предложен в рамках рассматриваемых ситуаций подарок, иногда весьма сложно.

Так, например, государственный служащий принял подарок от юридического лица и, будучи законопослушным, решает в соответствии с п. 4 Положения уведомить о его получении. Обратившись к п. 5, он выясняет, что уведомление о получении подарка в связи с должностным положением или исполнением служебных (должностных) обязанностей, *составленное согласно приложению*, представляется не позднее 3 рабочих дней со дня получения подарка в уполномоченное структурное подразделение (уполномоченную организацию) государственного (муниципального) органа, фонда или иной организации, в которых лицо, замещающее государственную (муниципальную) должность, служащий,

работник проходят государственную (муниципальную) службу или осуществляют трудовую деятельность.

Представим теперь следующую ситуацию. Государственный гражданский служащий, являющийся инспектором государственного органа, наделенного полномочиями по контролю и надзору, завершил проверку коммерческой организации. По ее завершении он составляет акт, в котором отражается отсутствие каких-либо нарушений законодательства, и руководитель организации преподносит ему в связи с окончанием проверочных мероприятий недорогой сувенир. Руководствуясь пп. 4 и 5 Положения, служащий сувенир принимает и начинает заполнять уведомление о получении подарка (форма содержится в приложении к Положению). Достаточно быстро он добирается до строки: «Извещаю о получении (дата получения) подарка(ов) на (наименование протокольного мероприятия, служебной командировки, другого официального мероприятия, место и дата проведения). Дату в данном случае заполнить несложно. А вот как быть с наименованием протокольного мероприятия, служебной командировки, другого официального мероприятия? Проверка уже завершена (да и вообще ее вряд ли можно отнести к официальным мероприятиям в смысле Положения), подарок, допустим, преподнесен на следующий день в кабинете самого служащего. Между тем уведомление заполнить необходимо: ведь получение подарка в такой ситуации явно связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей.

У гражданского служащего остается три варианта: 1) оставить соответствующую строку незаполненной; 2) указать в ней заведомо ложные сведения; 3) никому ничего не сообщать и надеяться, что о получении подарка никто не узнает.

Тем не менее, рассмотренная – вполне возможная на практике ситуация – возникла из-за того, что авторы Положения, как уже отмечалось, не разграничили, а по сути и отождествили «получение подарка в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных (должностных) обязанностей» и «получение подарка в связи с официальными мероприятиями».

Указанные недостатки, как представляется (вкуче с нерешенными в Положении более общими проблемами коллизий в законодательстве, регулирующем принятие подарков государственными и муниципальными служащими) на практике приведут к тому, что рассматриваемое Положение, как и многие другие антикоррупционные документы, применяться будет далеко не всегда. И это при том, что в Положении в принципе содержится ряд давно необходимых норм, в частности об оценке подарков, их выкупе и т.п. Однако создать документ, действительно полезный для кадровых служб различных государственных и муниципальных структур, его авторам за достаточно большой срок (Положение утверждено Правительством РФ с опозданием почти на полтора года от плана) так и не удалось.

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 15, ст. 1729.

<sup>2</sup> Об этих проблемах см., например: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Антикоррупционные барьеры на государственной и муниципальной службе: проблемные аспекты нового закона // Государство и право. 2010. № 3. С. 13–23; Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность за нарушения антикоррупционного законодательства // Кадровик. 2009. № 8. С. 49–54.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6730; 2013. № 26, ст. 3207.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50, ч. 1, ст. 6953.

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: Чаннов С.Е. Закон о контроле за расходами чиновников: вопросы эффективности // Государственный аудит. Право. Экономика. 2013. № 2. С. 102–108.

<sup>6</sup> См.: Губский А., Резник И., Говорун Ю. Крупным планом: Часовые родины // Ведомости. 2009. 26 окт.

**К.В. Черкасов, Е.Б. Лапина**

## **ПРОБЛЕМЫ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

В статье исследуется вопрос о соотношении интересов государства при осуществлении государственных закупок. Анализируются причины возникновения конфликта таких интересов, выявляется тенденция к изменению приоритетности задач, стоящих перед государственным заказом.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственные закупки, государственный заказ, конфликт интересов, конкуренция.

**K.V. Cherkasov, E.B. Lapina**

## **CONFLICT OF INTERESTS IN STATE PURCHASES**

The main focus of the article is the correlation of state interests in public purchases. The authors look into the possible reasons leading to the conflict of interests. They also conclude that the goals of state purchases are currently changing their priority.

**Key words:** state management, state purchases, state order, conflict of interests, competition.

Государственные закупки осуществляются посредством заключения государственных контрактов, т.е. гражданско-правовых договоров на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг. Однако для регулирования отношений, возникающих при их осуществлении, предусмотрен специальный правовой режим, отличный от общего порядка совершения гражданско-правовых сделок и обеспечиваемый путем установления административных процедур закупочной деятельности. Особое внимание законодателя к закупкам государственного сектора связывают, как правило, с опасностью возникновения коррупционных рисков и совершения государственными служащими заведомо невыгодных сделок, но эта проблема не является единственной. Как справедливо отмечает В.М. Корякин, «в практике государственных закупок могут иметь место самые разнообразные формы проявления конфликта интересов»<sup>1</sup>. При этом такие конфликты не всегда связаны с личной заинтересованностью должностных лиц или их противоправным поведением.

Размещая заказы, государственные заказчики, с одной стороны, выступают на рынке наравне с частными, но, в отличие от последних, помимо удовлетворения потребностей в конкретных товарах, работах или услугах, являющихся предметом закупки, выражают волю государства на решение иных задач. Согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup> (далее – Закон № 44-ФЗ) государственные закупки осуществляются для выполнения функций и полномочий государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами (ст. 13), а значит должны обеспечивать

© Черкасов Константин Валерьевич, 2014

Доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права, профессор (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Нижегородский институт управления), Вятский государственный гуманитарный университет); e-mail: CherkasovKV1978@yandex.ru

© Лапина Екатерина Борисовна, 2014

Соискатель кафедры конституционного и муниципального права (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Нижегородский институт управления)); заведующая отделом договорных отношений Управления филиалов ННГУ (Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского); e-mail: ekaterina\_lapina@bk.ru

такую деятельность государственных заказчиков, ради которой они были созданы. Кроме того, помимо повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг целями регулирования отношений, направленных на удовлетворение государственных нужд, признаются обеспечение гласности и прозрачности, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок (ч. 1 ст. 1). При проведении закупочных процедур предусмотрен ряд преференций некоторым категориям их участников (ст. 28–30), а также запрет и ограничение допуска отдельных товаров, работ и услуг к участию в государственном заказе (ст. 14). Как отмечается в юридической литературе, это связано с тем, что государственные закупки выступают инструментом промышленной и социальной политики государства, позволяющим стимулировать производство конкурентоспособных товаров, оказывать поддержку отечественным производителям, малому бизнесу, инвалидам и иным лицам, нуждающимся в государственной поддержке<sup>3</sup>. Такие цели преследует государство, а значит и государственные заказчики, представляющие его интересы, должны исходить из необходимости достижения этих результатов. В этой связи нельзя не согласиться с мнением В.С. Гладкова о том, что управленческая эффективность государственного заказа находится в плоскости влияния публичных закупок на состояние и развитие экономической системы общества в целом и лишь косвенно связана с достижением имущественной цели государственного контракта<sup>4</sup>.

Предоставляя отдельным органам и организациям полномочия государственных заказчиков, государство наделяет их функциями государственного управления, которые должны быть реализованы посредством государственного заказа. То есть органы и организации, созданные для реализации отдельных государственных полномочий, в связи с получением статуса государственных заказчиков дополнительно обременяются задачами, непосредственно не связанными с основным видом их деятельности. Государственные заказчики, осуществляя закупки, выступают одновременно и участниками товарных связей, действия которых направлены на обеспечение экономической эффективности закупок, и субъектами административных отношений, реализующими иные обязанности в сфере государственного управления.

Разнонаправленность целей, которые должны быть достигнуты в результате размещения государственного заказа, исключает возможность их одновременного полного достижения. Осуществляя закупки, такие органы и организации приобретают продукцию, необходимую для реализации их основной деятельности. Поэтому стремление к осуществлению эффективных закупок является для них первоочередной и более естественной потребностью, чем реализация дополнительных (неосновных) задач. Эффективность и результативность удовлетворения потребностей государства в товарах, работах и услугах имеют экономическое выражение, а значит им можно дать оценку с использованием натуральных или стоимостных показателей, в то время как определить эффект от осуществления конкретной закупки на социально-экономическую ситуацию в целом представляется затруднительным. Деятельность государственного заказчика в этом направлении может оцениваться лишь с точки зрения соблюдения установленных административных процедур.

Неверно считать, что регулирование закупочной деятельности пренебрегает интересами оптимальности конкретных закупок и направлено исключительно на решение социально-экономических задач. Следует согласиться с мнением о том, что прозрачность закупочных процедур, строгая отчетность ответственных

за закупку лиц и справедливость в обеспечении доступа поставщиков к государственным заказам должны обеспечивать эффективность государственных закупок<sup>5</sup>. Создание конкурентных условий при осуществлении закупочной деятельности, несомненно, позитивно влияет на ее эффективность. Однако цена такой конкуренции – забюрократизированность системы государственного заказа, снижающая, а порой и сводящая на нет положительный эффект от создания конкурентных возможностей. Установленные Законом № 44-ФЗ преференции и ограничения, а также значительные сроки проведения закупочных процедур зачастую оказывают негативное воздействие на экономическую эффективность конкретной закупки, а значит и на результативность основной деятельности органов и организаций, обладающих статусом государственных заказчиков. В связи с этим у должностных лиц, осуществляющих закупки и ориентированных на позитивный результат своей деятельности, может формироваться негативное отношение к установленным правилам закупочной деятельности как к обстоятельствам, препятствующим их полноценному функционированию.

Эффективность осуществляемых закупок является законным интересом государственных заказчиков и соответствует целям и задачам, для которых они созданы. Преследуя такой интерес, заказчики могут нанести ущерб другим интересам государства, реализуемым посредством государственного заказа, что свидетельствует о наличии конфликта, требующего соответствующего разрешения. При этом речь идет не о конфликте интересов разных субъектов (государства и заказчика), а о столкновении интересов государства, т.к. государственный заказчик по своей сути является представителем государства и при осуществлении закупок действует от его имени. Однако представляемые таким заказчиком интересы, не имеют для него равного значения, что является предпосылкой их дисбаланса.

Существующие нормативные правовые акты вводят жесткую систему административных процедур, ограничений и запретов в отношении деятельности государственных заказчиков. Императивные нормы, устанавливающие правила осуществления закупок, с одной стороны, обеспечивают защиту интересов государства, а с другой, ограничивают право государственных заказчиков оказывать влияние на результативность закупок (как негативное, так и позитивное). Закрепленный в Гражданском кодексе РФ (п. 1 ст. 1, ст. 421) принцип свободы договора, обеспечивающий возможность влияния на результат закупочной деятельности, действует для государственных заказчиков в усеченном виде. В условиях современного нормативного регулирования степень профессионализма и добросовестности работников контрактных служб может влиять лишь на соблюдение установленных процедур, но не на оптимальность удовлетворения государственных нужд, а значит принцип ответственности за результативность обеспечения государственных нужд и эффективность закупок, установленный ст. 12 Закона № 44-ФЗ, остается лишь номинальной декларацией. Для того чтобы заказчик мог отвечать за результат своей деятельности, ему необходимо обладать свободой выбора, возможностью принимать решения, влияющие на такой результат. Однако смысл административной процедуры заключается именно в том, чтобы ограничить подобную возможность, обеспечив тем самым баланс государственных интересов.

В заключение следует подчеркнуть, что необходимость специального регулирования государственных закупок обусловлена расширением круга стоящих перед государственным заказом задач, выходящих за рамки удовлетворения государственных нужд в товарах, работах и услугах. В таких условиях имуще-

ственный интерес, преследуемый посредством государственных закупок, неминуемо вступает в конфликт с иными управленческими интересами государства. Для эффективного разрешения такого конфликта необходимо формирование четкого представления относительно приоритетности тех или иных интересов. Любое изменение регулирования закупочного процесса (как усиление, так и либерализация) неизбежно приведет к смещению акцентов в отношении охраняемых интересов. Развитие современной нормативно-правовой основы в области государственных закупок имело направленность на ужесточение требований к процедурам и условиям осуществления закупочной деятельности, что, в свою очередь, сделало систему государственных закупок неповоротливой, а также привело к высоким затратам государства на обеспечение ее функционирования, снижению эффективности закупок. Такая тенденция свидетельствует о смещении акцентов с решения имущественных задач государственного заказа в сторону общегосударственных социально-экономических интересов.

<sup>1</sup> Корякин В.М. Особенности проявления конфликта интересов в сфере государственных закупок для нужд обороны // *Право в Вооруженных Силах*. 2013. № 11.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

<sup>3</sup> См.: Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009.

<sup>4</sup> См.: Гладков В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008. С. 32.

<sup>5</sup> См.: Карпович О.Г. Уголовно-правовая характеристика видов финансового мошенничества // *Российский следователь*. 2010. № 13.

**Н.Н. Ковалева**

## ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИНФОРМАТИЗАЦИИ

В статье представлены современное состояние систематизации государственного управления процесса информатизации, а также зарубежный опыт государственного регулирования, направленного на формирование информационного общества. На основе анализа международных тенденций выдвигаются предложения по модернизации государственного управления в информационной сфере.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственное регулирование, информационная сфера, электронное государство, информационное общество.

**N.N. Kovaleva**

## TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION INFORMATIZATION

The article presents the current state of systematizing the process of informatization of public administration, as well as international experience of state regulation, aimed at building the information society. Based on the analysis of international trends are proposals for modernization of public administration in the information sphere.

**Keywords:** governance, government regulation, the information sphere, electronic government, information society.

В Указе Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации»<sup>1</sup> (в ред. от 9 июля 1997 г.) впервые была обозна-

© Ковалева Наталия Николаевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kovaleva.natalia@mail.ru

чена система государственных органов, реализующих государственную политику в сфере информатизации, которая включала в себя: органы управления при Президенте РФ; органы исполнительной власти, как федеральные, так и субъектов РФ.

Переход к электронному государственному управлению («электронному правительству», «электронному государству») – характерная тенденция современного этапа реформирования органов государственной власти Российской Федерации.

И. А. Василенко<sup>2</sup> называет следующие аспекты государственного управления<sup>3</sup> в условиях использования информационных технологий на современном этапе:

разработка государственной стратегии, концепций происходит с обязательным использованием информационных технологий;

разработка, реализация и оценка государственных программ осуществляются с использованием современных методов математического моделирования, принятие управленческих решений на основе агрегирования информации и ее компьютерной обработки на всех трех уровнях: местном, субъектов Федерации и федеральном;

анализ, мониторинг и интерпретация социально-экономических и политических показателей, отражающих развитие территории;

применение эффективных способов получения, переработки, хранения и использования нужной социально-экономической, социально-политической и научной информации.

Если исходить из социальной теории, согласно которой каждому этапу развития общества соответствует определенный вид государства, то подобное соотношение можно представить следующим образом: конституционному государству соответствует доиндустриальное общество; правовому государству – индустриальное; социальному государству – постиндустриальное; электронному государству – информационное.

Электронное государство формируется в период, когда происходят качественные изменения в социальном состоянии (в т.ч. через кризисные ситуации). Их можно сопоставить с теми изменениями, которые происходили в государственном управлении при переходе от доиндустриального к индустриальному периоду общественного развития. В обоих случаях государство вынуждено активизировать регулятивную роль в экономическом развитии и расширять свои социальные функции.

Как отмечает И. Ю. Богдановская, в настоящее время государство, позиционируя себя, учитывает достижения предыдущих периодов: соответственно подразумевается, что электронное государство обладает достижениями и правового, и социального государств. В то же время в России государство развивается не поступательно в силу исторических причин, возникают дополнительные трудности одновременного построения и правового, и социального, и электронного государств. Отсутствие предшествующего социального опыта затрудняет и тормозит развитие электронного государства, для которого необходимы не только развитая система информационно-коммуникационных технологий, но и высокий уровень правового развития. Усложнение социальных отношений вследствие развития информационно-коммуникационных технологий требует дальнейшего развития правовой базы, однако именно правовая основа электронного государства вырабатывается с наибольшим трудом<sup>4</sup>.

К тому же информационное общество имеет следующие специфические особенности<sup>5</sup>:

решение проблемы информационного кризиса, а именно исключается противоречие между избыточным потоком информации и недостатком информации;  
обеспечение приоритета информационного ресурса в отношении других;  
экономика развивается преимущественно по информационному, инновационному пути;

информационные технологии приобретают всеобъемлющий характер, охватывают все направления общественной деятельности человека;  
обеспечивается информационная общность всей цивилизации.

В Конституции Греции впервые на конституционном уровне было закреплено право личности на участие в информационном обществе<sup>6</sup>.

Принятие поправки к греческой Конституции позволило поставить вопрос о юридическом содержании понятия «информационное общество», а также признать действия по развитию и внедрению информационно-коммуникационных технологий обязанностью государства. Право личности на участие в информационном обществе включает в себя свободный доступ к сетям, на участие в различных услугах информационного общества. Греческая доктрина исходит из того, что данное право не может быть ограничено, а правовые акты, направленные на ограничение, могут быть обжалованы в судебном порядке. Право на участие в электронной форме включает в себя обязанность государства по созданию условий для доступа к электронной информации (продукции), к обмену и распространению таковой<sup>7</sup>.

Переход к информационному обществу осуществляется при активной роли государства, которое берет на себя организацию информационно-коммуникационной системы в публичной сфере. Именно государство разрабатывает целостную политическую концепцию перехода к информационному обществу. От него требуется не только разработка новых программ, но и создание общих условий для развития информационно-коммуникационных технологий.

Эффективное информационное обеспечение государственного управления создает возможности для реализации технологий электронного государства, которое, в свою очередь, определяет развитие информационного общества. От качества информационного обеспечения зависит обоснованность принимаемых решений и эффективность функционирования системы государственного управления. Высоким качеством информационного обеспечения будет только при условии создания четкой, иерархично-организованной системы управления им.

Организовать такую систему управления возможно при условии использования опыта государственного строительства в России и за рубежом. Например, Закон об электронном государстве 2002 г. в США достаточно детально выстраивает систему государственного управления информационным обеспечением и включает в себя пять разделов (титулов):

1) об электронных государственных службах административного и бюджетного управления;

2) о федеральном управлении электронной службы;

3) об информационной безопасности;

4) об утверждении ассигнований и сроках их предоставления и отчетности за них;

5) о защите секретной информации и о достоверной статистике.

Цели электронного государства согласно закону США сводятся к следующему:

1) организация межведомственного взаимодействия;

2) расширение государственного управления в электронных формах;

- 3) обеспечение участия населения в принятии государственных решений;
- 4) увеличение степени информированности должностных лиц;
- 5) уменьшение финансовых расходов на государственное управление;
- 6) обеспечение свободного доступа к достоверному высококачественному государственному информационному ресурсу.

Названный Закон США предусматривает следующую систему органов власти, обеспечивающих функционирование электронного государства:

- 1) государственные учреждения по информации;
- 2) должностное лицо в каждом органе власти по информации;
- 3) Межведомственный информационный совет высших должностных лиц;
- 4) федеральное управление, реализующее полномочия по созданию электронного государства;
- 5) руководитель федерального управления, назначаемый Президентом;
- 6) административное и бюджетное управления, подведомственные вышеназванному федеральному управлению<sup>8</sup>.

Если учесть, что одна из краеугольных проблем при осуществлении информационного обеспечения является недостаточность взаимодействия между органами власти различных ведомств и уровней, то отсюда следует, что в целях повышения эффективности технологий электронного государства необходимо реформировать систему государственного управления информационным обеспечением в России. Ряд шагов в этом направлении уже сделан. Так Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. постановлений Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451, от 28 ноября 2011 г. № 977)<sup>9</sup>, устанавливает, что Минкомсвязи России обладает полномочиями государственного заказчика и оператора по отношению к единой системе межведомственного электронного взаимодействия, а также координирует деятельность по подключению к этой системе. Однако этого недостаточно, т.к. анализ действующей системы органов власти, реализующих государственное управление информационным обеспечением в Российской Федерации, свидетельствует об отсутствии четко выстроенной и взаимоувязанной иерархии в этой сфере. Представляется целесообразным придание Роскомнадзору статуса относительно независимого федерального органа исполнительной власти в статусе федеральной службы при Правительстве РФ с подчиненными ему структурами на уровне субъектов Федерации и на местном уровне. При этом данный орган власти должен не только обеспечивать создание единого информационного пространства, с точки зрения его технического обеспечения, но и сущностного наполнения, а также распределения финансовых потоков на выполнение данной задачи. Одновременно в его функции включается решение задач в области информационной безопасности и защиты личной жизни. В свою очередь, в каждом органе исполнительной власти, как федеральном, так и на уровне субъектов Федерации, и на местном, предполагается обязательное введение должности – должностного лица, ответственного за внедрение и контроль за реализацией информационной деятельности органа в электронной форме, которое назначается по согласованию с создаваемой структурой. Представляется особенно важным объединение функций контроля и надзора в сфере защиты информации с контролем за финансированием этих процессов.

Таким образом, будет реализована тенденция к более тесному взаимодействию органов власти и граждан по предметно-функциональному признаку, а также персонализирована ответственность при организации информационного взаимодействия.

Кроме того, данный подход позволит решить одну из основных задач процесса внедрения информационно-коммуникационных технологий в сферу публичного управления: повысить эффективность деятельности государственных и муниципальных органов, что, в свою очередь, обеспечит более эффективную реализацию права на доступ к информации и предоставление государственных и муниципальных услуг гражданам России на более высоком качественном уровне.

<sup>1</sup> См.: Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4, ст. 305; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 28, ст. 3422.

<sup>2</sup> См.: *Василенко И. А.* Государственное и муниципальное управление: учебник. М., 2005. С. 79–80.

<sup>3</sup> Государственное управление – это целенаправленное организующе-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей (см.: *Глазунова Н. И.* Система государственного управления: учебник для вузов. М., 2003. С. 13).

<sup>4</sup> См.: *Богдановская И. Ю.* Понятие электронного государства. Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации / отв. ред. И. Ю. Богдановская. М., 2009. С. 224–225.

<sup>5</sup> См.: Основы информатики: учебное пособие / под ред. А. Н. Морозевича. Минск, 2001, С. 20–21.

<sup>6</sup> *Papakonstantinou A.* The Constitutional Right of Participation in the Information Society // *Revue of Public and Administrative Law.* 2006. № 2. P. 233.

<sup>7</sup> *Ibid.* P. 234.

<sup>8</sup> Подробнее об этом см.: Информационные ресурсы развития Российской Федерации: Правовые проблемы. М., 2003. С. 380–387.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 38, ст. 4823; 2011. № 24, ст. 3503. № 49, ч. 5, ст. 7284.

**Е.Н. Лебедева**

## ПРАВОВОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

В статье рассмотрены вопросы правовых стимулов и правостимулирующей политики в области публичного права. Охарактеризованы понятие, признаки этих категорий. Особое внимание обращено на их теоретические и практические проблемы.

**Ключевые слова:** категория, понятие, признаки, стимул, правовой институт, оптимизация.

**E.N. Lebedeva**

## LAW STIMULATE IN STATE RULE

In the work is pressing questions law stimuli, stimuli legal politics using in area public lay. Considerate are the concept, signs this categories. The special attention is given to theoretical and practical problems. The author are try to embrace space state rule.

**Keywords:** category, concept, signs, stimuli, legal institution, optimization.

Стимулы, стимулирование, механизм правового стимулирования, стимулирующая функция права, правостимулирующая политика — первоочередные понятия и комплексные категории, т.к. если нужно что-либо разрешить быстрыми темпами, то без стимулов в общем понимании не обойтись. Эти элементы — сложные образования в многоуровневой и объемной правовой системе, имеющие собственную структуру, содержание, сущность, признаки, другие составляющие. Установление стимулов (общая субстанциональная материя, охватывающая перечисленные элементы) — это процесс, когда включаются рычаги нахождения реальных стимулов, механизмов

© Лебедева Елена Николаевна, 2014

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

их действия, материального, морального, духовного обеспечения, психологического влияния на личность. Изначально проще что-либо запретить и вводить все новые рамки при конкретных ситуациях, но практика показывает бесполезность новых ограничений из-за границ запретов, которых у стимулов нет, т.к. нет пределов совершенства<sup>1</sup>. Стимулы разрешают перспективы развития, причем по отдельности они создадут хаос и не принесут желаемого эффекта, проще говоря, не будут «работать». Из этого вытекает объективная необходимость комплексного исследования стимулов повсеместно и в государственном управлении.

В пределах управленческих отношений стимулирование имеет восхождение вверх от муниципального к административному государственному регулированию. Стимулы на уровне управленческих отношений изначально выражались в дозволенных аспектах поведения. К дозвоительно правовым средствам мы относим стимулирующие процедуры и процессы. В концептуальных административно-правовых актах нелишне может быть установление института присяги, что можно считать тактическим средством. Присяга содействует углублению публично-правовых доверительных отношений чиновника, государства, населения. Для повышения квалификации государственного гражданского служащего кадровая процедура проводится на основании Федерального закона РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup> (в ред. от 2 апреля 2014 г.). По мнению Т.В. Щукиной, «официально закреплены только кадровые процедуры проведения конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы, аттестации гражданских служащих и отчасти квалификационного экзамена. Многие процедуры не разработаны, не внедрены в деятельности органов власти (оценка эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, разработка кадровой стратегии органа власти)»<sup>3</sup>.

В стимулирующих актах целесообразно использовать минимум отсылок. История базового акта, ныне не действующего, яркий тому пример. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>4</sup> (в ред. от 27 мая 2003 г.) содержал неоправданно большое количество отсылок: 42 отсылки к другим федеральным законам, 20 отсылок к законам субъектов РФ и 17 отсылок к административным актам, при том, что в самом Законе имелось всего 30 статей. Нормативные акты, к коим отсылал Закон, даже не были приняты. Этот акт являлся основополагающим, но не предусматривал методологической основы правового статуса государственной службы, допуская регулирование ее законодательством о труде<sup>5</sup>.

Стимулируется в публичном праве регулирование государственной службы — право на продвижение по службе; законодательное (не часто используемое) закрепление конкурсного замещения вакантных должностей государственной службы. В продвижении по службе слиты интересы государственного служащего как личности и человека и интересы государства, общества. Поэтому деление прав государственного служащего на личные и служебные применительно к праву на продвижение по службе неправильно, а отнесение данного права к личным правам государственного служащего достаточно обоснованно. Оно занимает особое место в правах государственного служащего и является лично-служебным правом чиновника<sup>6</sup>. При гарантированности государственному служащему проведения по его инициативе экзамена для присвоения очередного квалификационного разряда (говорим о самовыдвижении) должен иметь место механизм реализации этого права.

Государственное управление рассматривается в широком социально-политическом и в узком, организационно-правовом смысле<sup>7</sup>. Оно посредством стимулов как формы реализации деятельности государства в системе публичного управления является основной формой осуществления правостимулирующей политики. И здесь осуществление в виде претворения в жизнь ее принципов, постулатов, требований во взаимоотношениях политических субъектов, государственной власти с народом представляется более широким понятием, чем реализация во взаимосвязях государственных органов, должностных, физически, юридических лиц в правоотношениях. Правосубъектность участников стимулируемых отношений реализуется в организационно-правовых формах и различными методами, что есть двусторонняя содержательная характеристика процесса осуществления компетенции субъектов ветвей государственной власти посредством стимулирующих средств. Формы осуществления правостимулирующей политики делятся на общественно-организационные мероприятия (конференции, круглые столы, презентации и другие), являющиеся неправовыми неформальными видами, и государственно-организационные (совещания, слушания, заседания комиссий и т.д.), становящиеся официальными направлениями целенаправленной государственной стимулируемой деятельности.

К формам осуществления правостимулирующей политики относим договорные отношения, «процветающие» в частном праве, являющиеся мощным пластом функционирования стимулируемых активных отношений. Режим договорных стимулируемых отношений ценен для публичного права, он подразумевает взаимодействие власти и институтов общества. В административном праве высвечивает значимость стимулирующей составляющей правового развития управленческой деятельности административный договор, охватывающий сферу гражданского оборота, осуществления права собственности, вещных прав, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников, и область государственных конституционных отношений, связанных с разделением предметов ведения Российской Федерации и субъектов, также распределение управленческой компетенции между органами государственной исполнительной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации с составляющими субъектами осуществляется в т.ч. на основе договоров и соглашений. Практическая ценность административно-договорной формы взаимоотношений участников управления состоит в том, что обязательства расширяют и углубляют общение его участников, делая его доверительным и эффективным. Существующие договорные отношения по поводу разграничения предметов ведения и полномочий между центром и регионами, хоть и рассматриваются нами как концептуально стимулирующее средство, но из – за непродуманности узко индивидуализированного субъективного подхода приводят к конфликтным ситуациям и противоречиям. В договорах начинает превалировать конъюнктура рынка, они становятся препятствием на пути формирования единого правового пространства страны при торможении развития общефедеральной государственности. В этом аспекте соотношения общефедеральной и региональной стимулирующей политики необходимо разграничение соответствующего законодательства. Средством обеспечения обязательств участников выступают меры дисциплинарного, политического, материально-финансового плана и при

точных условиях административный договор — оптимальная форма согласования интересов и возможностей сторон.

Региональные исполнительные органы власти в силу близости к предприятиям и населению реально и целенаправленно проводят стимулирующую политику конкретно и последовательно, контролируя рост цен, тарифов на продукцию и услуги, способствуя организации системы взаимозачетов между территориальными предприятиями, оказывая помощь предприятиям на получение целевых кредитов, скажем, на пополнение оборотных средств, содействуя занятости и трудоустройству населения. Актуально стимулирование развития межрегиональных «соседских проектов» по улучшению жизнедеятельности.

В муниципальном образовании проект развития, содержащий и стимулирующий нормы, может разрабатываться научно-исследовательскими институтами и вузами, специалистами департаментов, управлений администрации. Концепции развития при близости к субъекту стимулирования могут широко обсуждаться общественностью, в ходе круглых столов, конференций. При подготовке комплексных, стратегических документов оцениваются целевые программы, статистические данные, социологические исследования, обсуждаются и одобряются большинством голосов депутатскими комиссиями высшего органа законодательной власти муниципального образования. Стимулируемыми мерами называем указание разработчиков, координаторов, исполнителей проекта. Правовая база муниципалитета в части обеспечения программных стимулирующих документов складывается из региональных, муниципальных нормативных актов (уставов, регламентов, схем, планов, целевых программ и др.). Стимулом считаем муниципальный кредит органов местного самоуправления, юридических и физических лиц по поводу аккумуляции временно свободных денежных средств для финансирования целевых программ.

О методах осуществления стимулирования рассуждаем как о втором содержательном элементе после рассмотрения форм<sup>8</sup>. Различаем методы разрешения стимулируемых вопросов развития, показывающие, какими средствами решаются вопросы в процессе осуществления правостимулирующей политики (коллегиальные, единоначальные, научно-технические, математического моделирования, логического построения, сетевого планирования и т.д.) и методы воздействия (убеждение, стимулирование и др.). К методам воздействия относим и неюридические способы: экономические, политические, социальные, психологические и т.д. Как часть процесса осуществления правостимулирующей политики метод показывает, каким образом реализуются полномочия стимулирующего субъекта, его влияние и воздействие на общности для достижения гармонии, удовлетворения интересов в достижении целей. Понятие и содержание методов не сводим к используемым конкретным средствам как орудиям его осуществления. Так, системы оплаты труда (окладная, прогрессивно-премиальная, аккордная и др.) есть орудие (организационно-экономическое средство) осуществления метода стимулирования. Выделенных и оформленных методов меньше, чем средств (организационно-экономических, социально-психологических, правовых) их осуществления. Отсутствие результативности применения средства воздействия еще не говорит о неприемлемости и неэффективности метода и неосновании для отказа от его использования. Необходимо разнообразить и индивидуализировать средства осуществления метода.

Стимулирование заняло твердые позиции в широком и узком понимании механизма государства. Присутствует в формах, методах формирования (раз-

работки, установления, закрепления), реализации, осуществления политики государства на уровне управленческой деятельности.

<sup>1</sup> См.: О тенденции развития российского законодательства см., например: *Климова Г.З., Сенякин И.Н.* Реабилитация как правовой институт (вопросы теории и практики). Саратов, 2005. С. 41–70.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2014. № 14, ст. 1545.

<sup>3</sup> *Щукина Т.В.* Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование. Воронеж, 2011. С. 140.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31, ст. 2990; 2003. № 22, ст. 2963.

<sup>5</sup> См.: *Цыбулевская О.И., Милушева Т.В.* Власть и реформы в России: нравственно – правовой аспект / под ред. С.Ю. Наумова. Саратов, 2003. С. 104.

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 70–71.

<sup>7</sup> См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. М., 2006. С. 138–141; 145–147.

<sup>8</sup> См.: *Матузов Н.И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 309–349.

**Ю.В. Соболева**

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

В статье анализируются понятия «общественный контроль, условия его эффективности. Вносятся предложения по совершенствованию проекта закона «Об основах общественного контроля в РФ».

**Ключевые слова:** общественный контроль, общественные объединения, ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления.

**Yu.V. Soboleva**

## PUBLIC CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION: EFFICIENCY CONDITIONS

Article is devoted to the analysis of concept of public control, conditions of its efficiency. Suggestions for improvement of the bill “About Bases of Public Control in the Russian Federation” are made.

**Keywords:** public control, public associations, responsibility of public authorities, local governments.

В административном праве контроль традиционно рассматривается как способ обеспечения законности и дисциплины в сфере управления. Таковым он выступает наряду с надзором и контрольно-надзорной деятельностью. Одним из видов контроля является общественный контроль. Существуют различные точки зрения на то, какое место занимает общественный контроль в системе видов контроля. Одни авторы выделяют его в качестве такового наряду с государственным контролем<sup>1</sup>, другие считают подвидом социального контроля<sup>2</sup>. Таким образом, общественному контролю также присущи признаки контроля как способа обеспечения законности и государственной дисциплины, но с некоторыми особенностями, т.к. это контроль негосударственный. И здесь можно согласиться с мнением И.О. Сквирского о том, что деятельность субъектов общественного контроля является усеченной, по сравнению с субъектами государственного контроля, т.к. общественность не может применять принудительные меры к объектам контроля<sup>3</sup>.

© Соболева Юлия Викторовна, 2014

Кандидат юридических наук, докторант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия)

Законодательной базы, регулирующей общественный контроль в целом, а не отдельные его виды<sup>4</sup>, в Российской Федерации пока нет. Однако 12 марта 2014 г. Президентом РФ в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>5</sup>. На необходимость развития данного института Президент РФ указывал неоднократно. Например, еще в 2002 г. он отмечал следующее: «... Прежде всего мы должны укрепить демократические основы общества, гражданский контроль, общественный контроль»<sup>6</sup>.

Текст концепции Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» был передан Президенту РФ 5 июля 2011 г. в ходе его встречи с Советом по развитию гражданского общества и правам человека в г. Нальчике. Поэтому принятие федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» — давно назревшая проблема. Однако внесенный Президентом РФ в Государственную Думу проект данного федерального закона имеет ряд существенных недостатков. Прежде всего, таковые содержатся в определении понятия «общественный контроль». Если обратиться к научным взглядам на указанную проблему, то представляет интерес позиция О.С. Забравой, рассматривающей данный вид контроля как системную деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению соответствия требованиям законодательства и интересам общества деятельности органов государственной власти и коррекцию выявленных отклонений путем обращения в уполномоченные государственные органы, а также к общественному мнению<sup>7</sup>. В приведенном определении (что немаловажно) упоминается о результате контроля — «коррекции выявленных отклонений».

Вызывает вопросы позиция Р.Э. Арутюнян, рассматривающей общественный контроль как форму конструктивной социальной активности, которая находит свое выражение через специальный публично-властный механизм, характеризующийся самоорганизацией населения (особой формой деятельности гражданского общества) и государственной политикой по реализации контрольной функции управления на основе сочетания интересов общества и государства<sup>8</sup>. Представляется, что государственная политика не должна быть определяющим признаком общественного контроля.

Нельзя признать удачным и понятие «общественный контроль», данное И.О. Сквирским, как «наблюдение общественности за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностными лицами, а также за негосударственными организациями и иными субъектами, задействованными в реализации публичных функций, имеющее целью обеспечение законности и дисциплины в сфере публичного управления»<sup>9</sup>.

В проекте закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» понятие «общественный контроль» дано в ст. 4: общественный контроль — это деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за действиями органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В приведенных научной и нормативной формулировках отражены цели, но не закреплен конечный результат контрольной деятельности, то, для чего, собственно, она и осуществляется, и без чего нет смысла в ее реализации. Поэтому предлагается

следующее определение понятия общественного контроля: общественный контроль — это способ обеспечения законности его субъектами, состоящий в наблюдении за действиями органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в общественной проверке, анализе и общественной оценке издаваемых ими актов и принимаемых решений и в даче итогового заключения, обязательного для рассмотрения данными органами и организациями.

Вопрос же об ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия за нарушение законодательства об общественном контроле, в законопроекте не решен. В ст. 26 содержится только формулировка о том, что воспрепятствование законной деятельности субъектов общественного контроля и его участников «... влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации». От того, насколько четко эта ответственность будет урегулирована и насколько строги будут меры, применяемые к нарушителям, зависит эффективность самого закона, иначе его нормы будут очередной декларацией.

Если обратиться к одному из приложений к проекту закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и именно к Перечню актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального закона, то можно предположить, что такая ответственность будет закреплена в КоАП РФ. Других актов, регулирующих меры юридической ответственности, в данном перечне нет. Подтверждению этому также являются слова И. Дискина, председателя Комиссии Общественной палаты РФ по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов РФ: «Президент РФ внес закон и никаких сомнений в том, что его примут, нет. Ситуация изменится не в раз, это не происходит мгновенно, но вместе с этим законом будут правки еще в десятки законов. В результате будет меняться, в том числе, КоАП РФ, который повышает ответственность чиновников за взаимодействие с системой общественного контроля. Больше гласности, больше общественной экспертизы, под общественным контролем появляется правовая основа»<sup>10</sup>.

Если проанализировать нормы гл. 19 КоАП РФ, содержащие ответственность должностных лиц за подобные правонарушения, и сравнить с санкциями норм об ответственности общественных объединений, негосударственных организаций, то ответственность последних гораздо строже. Представляется, что картина должна быть обратной.

Так, ст. 19.7.5-2 КоАП РФ за непредставление сведений некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, предусматривается штраф до 300 тыс. руб. Кроме того, злостное уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством РФ о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента, карается ст. 330.1 УК РФ вплоть до лишения свободы до двух лет. Если бы законодатель с таким же пристрастием относился к нерадивым чиновникам, то посягательства на демократические устои нашего общества совершались бы гораздо реже, и коррупция так бы не процветала.

Для сравнения: ст. 19.32 КоАП РФ закрепляет, что за нарушение законодательства об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах

принудительного содержания следует предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 500 до 1 тыс. руб.

Предлагается установить административный штраф для должностных лиц за воспрепятствование законной деятельности субъектов общественного контроля и его участников не менее чем 100 тыс. руб., а за повторное правонарушение до 300 тыс. руб. либо дисквалификацию.

Кроме того, по сравнению с проектом, представленным Советом по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ, существенно ограничен субъектный состав общественного контроля<sup>11</sup>. «Исключение общественных объединений из процедуры общественного контроля, предложенное новым законом, вызвало большое недоумение<sup>12</sup>», — отметила член Совета Е. Тополева при обсуждении проекта закона на слушаниях в Общественной палате 26 марта 2014 г.

Между тем на необходимость осуществления контроля не специально созданными государством для этого органами, а по инициативе граждан, общественных объединений, указывают многие авторы. Так, С.М. Зырянов отмечает, что государство создает особые условия для субъектов, формируемых по принципу «сверху», — общественных палат, советов и комиссий, одновременно ограничивая независимых субъектов, что ведет к формализации и профанации сути общественной деятельности<sup>13</sup>. А по справедливому мнению А.Е. Постникова, государство опасается «неконтролируемого контроля» и с большим недоверием относится даже к тем его институтам, которые развиваются в нормативно установленных им формах<sup>14</sup>. Поэтому предлагается дополнить ст. 7 законопроекта, закрепляющую в качестве субъектов общественного контроля Общественную палату РФ; общественные палаты субъектов РФ; общественные палаты (советы) муниципальных образований и общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при органах исполнительной власти субъектов РФ. В качестве таковых субъектов должны быть названы и общественные объединения.

При условии учета высказанных предложений в ходе совершенствования проекта федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» институт общественного контроля будет работать, а его процедура, закрепленная законодательно, не станет инструментом контроля над обществом.

<sup>1</sup> См.: *Галанина Л.А.* Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 33; *Мартынов А.В.* Административный надзор в России: теоретические основы построения. М., 2010. С. 67–68; *Гурин А.И.* Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10–11.

<sup>2</sup> См.: *Беляев В.П.* Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 2; *Стародубова О.Е.* Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. №2. С. 130.

<sup>3</sup> См.: *Сквирский И.О.* Институт общественного контроля в Украине и его правовая природа // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 62.

<sup>4</sup> См., например: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1642; Российская газета. 2014. 25 июля; Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (в ред. от 21 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24, ст. 2789; 2013. № 51, ст. 6698; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 8900; Российская газета. 2014. 30 июля.

<sup>5</sup> URL: <http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf> (дата обращения: 15.04.2014).

<sup>6</sup> См.: Информационный бюллетень Гражданского форума. 2002. Вып. 5. 21 марта.

<sup>7</sup> См.: *Забралова О.С.* Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9.

<sup>8</sup> См.: *Арутюнян Р.Э.* Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 7.

<sup>9</sup> *Сквирский И.О.* Указ. раб. С. 62.

<sup>10</sup> URL: <http://www.garant.ru/article/544004/> (дата обращения: 30.06.2014).

<sup>11</sup> См.: Проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», представленный Советом по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ. URL: [http://president-sovet.ru/structure/group\\_14/materials/Проект%20ФЗ%20-%20версия%2007.02.2014%20-1.pdf](http://president-sovet.ru/structure/group_14/materials/Проект%20ФЗ%20-%20версия%2007.02.2014%20-1.pdf) (дата обращения: 15.03.2014).

<sup>12</sup> См.: Обсуждение проекта закона на слушаниях в Общественной палате 26 марта 2014 г. URL: <http://president-sovet.ru/news/5767/> (дата обращения: 15.03.2014).

<sup>13</sup> См.: *Стародубова О.Е.* Указ. раб. С. 130–131.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 135.

**Л.Н. Борисова**

## ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 2.9 КОАП РФ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ О ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯХ ДОМИНИРУЮЩИМ ПОЛОЖЕНИЕМ

В статье рассматриваются проблемы определения малозначительности и ее применения в производстве по делам об административных правонарушениях о злоупотреблениях доминирующим положением.

**Ключевые слова:** административное правонарушение, малозначительность, злоупотребление доминирующим положением, антимонопольные органы.

**L.N. Borisova**

## THE APPLICATION OF ARTICLE 2.9 OF THE ADMINISTRATIVE CODE WHEN EXAMINING CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENCES OF ABUSE OF DOMINANT POSITION

The article is devoted to definition of insignificance and its application in manufacture on Affairs about administrative offences of abuse of dominant position.

**Keywords:** administrative offence, insignificance, abuse of dominant position, the competition authorities.

В современной правоприменительной практике вопрос применения ст. 2.9. Кодекса РФ «Об административных правонарушениях» (далее – КоАП РФ) является дискуссионным. Анализ положений указанной нормы позволяет говорить о том, что определение малозначительности в ней отсутствует, а право принимать решение о наличии или отсутствии малозначительности совершенного административного правонарушения реализуется на усмотрение судьи, органа, должностного лица, уполномоченных решить дело об административном правонарушении.

При разрешении вопроса о том, является ли правонарушение малозначительным, антимонопольные органы, так же как и судебные инстанции, руко-

© Борисова Людмила Николаевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия), и.о. руководителя Саратовского УФАС России; e-mail: [dmi\\_bor@mail.ru](mailto:dmi_bor@mail.ru)

водствуются Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»<sup>1</sup> и Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>2</sup>.

Малозначительность административного правонарушения является оценочным понятием, содержание которого конкретизируется правоприменительными органами с учетом конкретных обстоятельств рассматриваемого дела. При этом решение правоприменительного органа о малозначительности административного правонарушения должно быть мотивировано.

Мотивация малозначительности, безусловно, строится правоприменителем с учетом признаков, сформулированных в постановлениях пленумов Высшего Арбитражного и Верховного судов с учетом характера административного правонарушения, т.е. с какой формой вины (умысел, неосторожность) было совершено деяние; роли правонарушителя, в содеянном; размера вреда и тяжести ставших результатом последствий правонарушения. Также должно быть установлено, что, хотя формально деяние содержит признаки состава административного правонарушения, но несмотря на это, не представляет существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

С одной стороны, ссылаясь на ст. 71 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ)<sup>3</sup>, суды делают вывод о наличии (отсутствии) оснований для признания административного правонарушения малозначительным с учетом конкретных обстоятельств дела и в соответствии с конституционными принципами соразмерности и справедливости при назначении наказания.

С другой стороны, суды указывают, что квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях, а такие обстоятельства как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения.

Таким образом, нормы о малозначительности правонарушения применяются в исключительных случаях и независимо от состава административного правонарушения. Применение названных норм является правом, а не обязанностью суда, должностного лица, органа, рассматривающих дело об административном правонарушении.

Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 14.31 КоАП РФ, являются общественные отношения, возникающие в процессе предпринимательской деятельности, при осуществлении которой обязательным является соблюдение таких конституционных принципов, как единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, свобода экономической деятельности, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Объективная сторона данного правонарушения состоит в совершении незаконных действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством РФ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

Общественная опасность правонарушения состоит в том, что указанные действия приводят или могут привести к ущемлению интересов других лиц.

Существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается в злоупотреблении доминирующим положением (правонарушение посягает на отношения, находящиеся под особым государственным контролем).

Состав правонарушения, квалифицируемого по ст. 14.31 КоАП РФ, является формальным, и в данном случае угроза охраняемым общественным отношениям заключается не только в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, но и в пренебрежительном отношении заявителя, занимающего доминирующее положение на определенном товарном рынке, к исполнению своих обязанностей в процессе осуществления предпринимательской деятельности, в злоупотреблении доминирующим положением, поэтому нормы о малозначительности административного правонарушения не могут быть применены.

Принимая во внимание характер совершенного административного правонарушения, степень его общественной опасности с учетом объекта посягательства и строгости предусмотренного наказания, а также конкретных обстоятельств совершения правонарушения, суды не усматривают оснований для признания совершенного правонарушения малозначительным в связи с наличием существенной угрозы охраняемым общественным интересам. Кроме того, освобождение от административного наказания на основании ст. 2.9 КоАП РФ за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.31 КоАП РФ, нивелирует принцип неотвратимости и целесообразности юридической ответственности, что прямо противоречит задачам законодательства об административных правонарушениях, установленных ст. 1.2. КоАП РФ.

Таким образом, при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ст. 14.31 КоАП РФ, связанных с нарушением ст. 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>4</sup>, рекомендуется признавать лицо, обратившееся с заявлением о нарушении антимонопольного законодательства, потерпевшим. В соответствии со ст. 25.2, 30.12 КоАП РФ потерпевший может обжаловать мягкость наказания, причем в суде общей юрисдикции он выступает лицом, участие которого в деле является обязательным (в отличие от должностного лица (органа), вынесшего постановление по делу об административном правонарушении). В соответствии с требованиями АПК РФ потерпевший также является участником по делу.

В случаях, когда согласно ч. 1 п. 3 и п. 5 ст. 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган выдавал предупреждение, которое не было исполнено, представляется, что, если после возбуждения дела, установления факта нарушения ст. 10 Закона лицо прекратило нарушение или выполнило предписание, то в этом случае не следует признавать правонарушение малозначительным. Однако, если предупреждение было исполнено с незначительным пропуском срока (до 10 дней), то тогда, на наш взгляд, правонарушение может быть признано малозначительным.

Представляется, что в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства признавать административное правонарушение малозначительным некорректно, т.к. признать правонарушение малозначительным и освободить от административной ответственности, объявив устное замечание, можно только в порядке, установленном КоАП РФ. Вывод комиссии

по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства о том, что правонарушение является малозначительным, не будет соответствовать требованиям КоАП РФ.

Так, например, Саратовское УФАС России возбудило дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении МУПП «Саратовводоканал». По результатам рассмотрения дела данный хозяйствующий субъект был признан нарушившим п. 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции». В отношении МУПП «Саратовводоканал» возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 14.31 КоАП РФ. Учитывая, что МУПП «Саратовводоканал» является субъектом естественной монополии и административное правонарушение совершено на рынке услуг водоснабжения, реализация которых осуществляется по регулируемым в соответствии с законодательством РФ тарифам, то штраф, подлежащий применению в отношении данного хозяйствующего субъекта, рассчитывается в размере от трех тысячных до трех сотых размера суммы выручки МУПП «Саратовводоканал» от реализации услуг водоснабжения.

Согласно произведенному расчету, с учетом всех требований статьи 14.31 КоАП РФ, штраф, налагаемый на МУПП «Саратовводоканал» без учета смягчающих и отягчающих обстоятельств, равен 16 663 053 руб.

Вместе с тем по информации, имевшейся в распоряжении Саратовского УФАС России, за период 2011 г.: убыток МУПП «Саратовводоканал» составил 178 533 000 руб.; кредиторская задолженность — 817 331 000 руб.; заемные средства — 300 388 000 руб. По состоянию на 1 августа 2012 г. задолженность МУПП «Саратовводоканал» составила 516 000 000 руб.

Таким образом, на фоне имеющейся у МУПП «Саратовводоканал» задолженности, с учетом того обстоятельства, что изношенность сетей данного хозяйствующего субъекта составляет 80% и того факта, что МУПП «Саратовводоканал» является единственным субъектом на территории Саратовской области, оказывающим услуги по водоснабжению и водоотведению, штраф за нарушение требований п. 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» является значительным для предприятия и может еще более усугубить его тяжелое финансовое и имущественное положение.

Вместе с тем из пояснений МУПП «Саратовводоканал» следует, что незаключение на согласованных с ООО «Управляющая компания «Фри Дом» условиях договора на отпуск питьевой воды и прием сточных вод для нужд многоквартирного дома не причинило существенной угрозы охраняемым отношениям, т.к. договор заключался на водоснабжение дома, который еще не был сдан в эксплуатацию. Кроме того, подача воды в данный дом была осуществлена предприятием до заключения вышеуказанного договора с управляющей компанией. ООО «Управляющая компания «Фри Дом» также заявляет о том, что несвоевременное заключение договора не причинило существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Полагаем, что в таких обстоятельствах можно вести речь о признании правонарушения малозначительным.

Представляется, что при наложении оборотного штрафа в таких случаях отстоять его законность в суде не удастся, поскольку в соответствии с ч. 5 ст. 200 АПК РФ бремя доказывания возлагается на антимонопольный орган, а малозначительность является оценочным понятием. Наложение таких штрафов в регионе будет вызывать раздражение и непонимание его соразмерности с совершенным правонарушением.

Поскольку в соответствии с ч. 2.1 ст. 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.9, 14.31, 14.31.1–14.33 настоящего Кодекса, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства РФ, на наш взгляд, правильнее в решении по делу о нарушении антимонопольного законодательства делать вывод о том, что материалы дела не передавать для возбуждения дела об административном правонарушении по ст. 14.31 КоАП РФ.

<sup>1</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2004. № 8; 2012. № 1.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2005. 19 апр.; 2013. 31 дек.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2013. № 44, ст. 5633.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6988.

**Г.Г. Егоров**

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ СПРАВОЧНЫХ ПРАВОВЫХ КОМПЬЮТЕРНЫХ СИСТЕМ КАК ФАКТОР УЛУЧШЕНИЯ КАЧЕСТВА СИСТЕМАТИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье рассматриваются особенности использования существующих в стране справочных правовых компьютерных систем с позиции их использования в систематизационных процессах совершенствования действующих нормативных актов; анализируются достижения международных компьютерных систем с определением основных рекомендаций совершенствования действующего законодательства.

**Ключевые слова:** справочные правовые компьютерные системы, правовая регламентация компьютерных систем, систематизация законодательства, международные статус компьютерных правовых баз, юридический статус компьютерных правовых баз.

**G.G. Egorov**

## EFFECTIVENESS OF LEGAL REFERENCE COMPUTER SYSTEMS AS A FACTOR IN IMPROVING THE QUALITY OF RUSSIAN LEGISLATION SYSTEMATIZATION

The article examines the particular use of the country's existing legal reference computer systems in terms of their use in improving existing processes sistematzatsionnyh regulations, is also being reviewed to achieve international computer systems with key recommendations improving existing legislation.

**Keywords:** computer help legal system, the right-hand regulation of computer systems, systematization of legislation, international legal status of computer databases, the legal status of computer-related legal frameworks.

Справочная правовая компьютерная система имеет двойную характеристику (юридическую и техническую). С одной стороны, это техническая ЭВМ-разработка, с другой стороны, такая система – это способ систематизации правовых актов. Поэтому проблематика их функционирования оказывается

© Егоров Геннадий Геннадьевич, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, и.о. заведующего кафедрой конституционного и административного права (Волжский гуманитарный институт (филиал) федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Волгоградский государственный университет»); e-mail: egorov@vgi.volsu.ru

взаимоувязанной посредством рассмотрения не только чисто юридических свойств таких систем, но и программно-технических, от которых зависит качество электронной систематизации правовых актов.

Центральная проблема функционирования справочных правовых компьютерных систем – отсутствие официального статуса как у самой справочной системы, так и у правовых актов, используемых в ней (единственным исключением из этого правила является НТЦ «Система»). Разработчики программных комплексов не имеют достаточной нормативно-правовой базы, регулирующей стандарты качества справочных правовых компьютерных систем, а используют только нормы ст. 469 действующего Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) и текст договора. Кроме того, разработчики могут применять и указы Президента РФ. Такое положение в сфере правового обеспечения деятельности справочных правовых компьютерных систем является лишь временным способом устранения пробелов в праве. Государство (в лице своих органов) как субъект гражданского права может выступать только в качестве равной стороны соглашения, что сводит правонарушения в данной области в основном к сфере гражданско-правовой ответственности.

Отсутствие четких нормативно закрепленных требований к качеству справочных правовых компьютерных систем создает для разработчиков высокий уровень возможных вариаций таких систем. Устранение данной проблемы возможно либо путем признания одной из систем справочного типа официальной (государственной) или же принятием общего стандарта требований к «компьютерным правовым актам»<sup>1</sup>. В таком нормативном акте необходимо предусмотреть порядок соотнесения принятого правового акта с его компьютерным аналогом для того, чтобы правоприменитель использовал компьютерный акт, имеющий официальный статус (ссылаться на него в суде, при заключении договора и т.д.). Наиболее предпочтительно, по нашему мнению, создание свода законов сразу в виде справочной правовой компьютерной системы с использованием международной практики регулирования таких отношений.

С первой проблемой эффективного функционирования справочных правовых компьютерных систем связано отсутствие единого Национального архива законодательства. Федеральные органы власти, а вслед за ними и местные стремятся создать при соответствующем законотворческом органе единую базу принятых актов. Однако государство не выделяет финансовых ресурсов для формирования такой единой национальной базы. Кроме того, отсутствуют специально установленные нормативные требования к существующим частным справочным правовым компьютерным системам, позволяющим создать орган контроля стандартов качества «компьютерных правовых актов» или же напрямую закрепить за собой одну из справочных правовых компьютерных систем с переводом ее из частного сектора поддержки в государственный.

Следует отметить фактическое отсутствие в российских справочных системах дополнительного комплекса «Словарь» (реализованного в международной системе EUROVOC). Такого рода система уже зарекомендовала себя с положительной стороны. Несмотря на существенное увеличение себестоимости компьютерных комплексов, некоторые разработчики все же решили попытаться реализовать ее в своих справочных правовых компьютерных системах. При этом расшифровка «инородных слов» может производиться как за счет баз системы EUROVOC, так и путем толкования по словарю. Кроме того, разработчики формируют в системе автономный постоянно обновляемый комплекс терминов, причем используя одно-

временно многоязычный способ толкования. Можно в качестве примера привести Толковый словарь справочной правовой компьютерной системы «Гарант», в котором поддерживаются два языка вывода (английский и русский) и шесть языков ввода (русский, английский, немецкий, французский, испанский, итальянский). Фактически система близка к международным стандартам. Однако, если справочная правовая компьютерная система «Гарант» использует 58 источников, большинство из которых являются российскими, то EUROVOС основывается на более развернутой базе, которую официально представляют страны Европы, участвующие в данной разработке. К сожалению, у России не оказалось средств (или желания) для участия в этом проекте. Органы государственной власти предпочитают давать комментарии понятиям по индивидуальным запросам иностранных государств. Способом устранения этой проблемы может стать выделение государством средств для внедрения данной системы в качестве вспомогательного комплекса.

Модернизация справочных комплексов, располагающих базой регионального нормотворчества, свидетельствует о необходимости существенных инвестиций, влияющих на стоимость таких систем, а также и на высокую стоимость системы для конечного пользователя.

Решение поставленных автором проблем предлагается в следующих направлениях: официальное признание одной из систем и, как следствие, ее финансирование из федерального бюджета или применение гибкой ценовой политики, предоставляющей как можно большему числу лиц доступ к справочным правовым компьютерным системам. На практике мы наблюдаем именно реализацию второго подхода, что в конечном итоге снижает число пользователей.

Отсутствие официального статуса справочных правовых компьютерных систем приводит к тому, что разработчики вынуждены воздерживаться от внутренней кодификации действующего законодательства и подменять эту работу аналитическим материалом или совокупностью ссылок. Последние могут быть использованы только в качестве неофициального вспомогательного материала, тогда как усиление внутренних актов цифровой подписью позволило бы в правоприменительной практике не только ссылаться на кодифицированный электронный акт, но предоставило бы возможность даже оспаривать физический правовой акт. Использование электронной подписи дает возможность отследить не только поставщика справочной правовой компьютерной системы, конкретную версию его разработки, но и выявить ее официального приобретателя, что позволило бы: во-первых, иметь документальное подтверждение правомерности и достоверности электронного правового акта и, во-вторых, выявить обладателя недоброкачественной версии продукта. Признание справочной правовой компьютерной системы в качестве официальной не «молчаливым согласием» ее существования, а путем издания официального акта привело бы к созданию легитимной электронной кодификации правовых актов.

Рассмотрим также проблему отсутствия возможности ознакомления с оригиналом нормативно-правового акта, принятого совместно с Российской Федерацией или же иностранного правового акта. Эта проблема может быть решена на договорной основе. Справочные правовые компьютерные системы для максимально эффективного и правильного применения правовых актов внутри страны вынуждены формировать внутри себя и международные правовые базы. Международные акты, содержащиеся в них, представлены только на русском языке, оригинальный текст документа отсутствует. Разработчики, полностью доверившись переводам,

посчитали нецелесообразным внедрять еще и оригинальные тексты, что не может не повлечь за собой проблему корректного применения, как терминов, так и всей совокупности международных нормативно-правовых предписаний, содержащихся в таких соглашениях. Конечно, их вполне можно понять, ведь каждый документ присутствующий в комплексе – это «трудовые часы» и, как следствие, затраты, влекущие увеличение стоимости всей программы.

Тем не менее, вполне можно использовать подход, который апробируется сейчас разработчиками справочной правовой компьютерной системы «Гарант». Они оценили высокую стоимость внедрения в свой продукт всего текста документа и во внутренней базе поставки «Гарант Максимум» «Классика российского правового наследия» внедрили только оглавления большинства документов, тогда как оригинальные тексты хранятся в Интернете на сайте <http://mirror2.garant.ru/> в качестве электронных ссылок из самого комплекса, установленного на компьютере. Такой подход позволил разработчику реализовать возможность доступа к оригинальным текстам документов посредством Internet-технологий и не сильно увеличить стоимость самой справочной правовой компьютерной системы. При этом разработчики предоставили возможность конечным пользователям выбирать какие документы, на их взгляд, необходимо ввести в автономный доступ без постоянной внешней связи.

Проблема полноценного применения справочных правовых компьютерных систем также непосредственно связана с обеспечением информационной безопасности программными средствами. К ним можно отнести следующее.

Как уже отмечалось, справочные правовые компьютерные системы имеют высокую конечную стоимость. Это влечет опасность взлома защиты таких систем с целью получения доступа к ним за низкую цену. Взломом существующих комплексов занимались независимые специалисты по программированию (хакеры). Они за умеренную цену предоставляли возможность как в частном, так и массовом порядке (посредством internet), выпускать ключевые файлы системы с деактивированной защитой. Разработчики, не желая мириться с таким положением, после 5 лет терпения провели «глобальную зачистку» и выявление в Internet-сети сайтов, предоставляющих такие услуги. Это значительно снизило «массовость» явления взлома, но не исключило возможности индивидуального предоставления таких услуг. Осознав степень опасности, взломщики из сферы Интернет перешли в обычный рыночный сектор. До сих пор можно незаконно приобрести взломанные комплексы справочной правовой компьютерной системы на многих стихийных рынках, потратив на это, в зависимости от поставки и вида справочного комплекса, от 1 000 до 3 000 руб.

Способом устранения данной проблемы может стать как использование новых методик, так и средств шифрования организациями, предоставляющими такого рода услуги, хотя устранить эту проблему полностью невозможно, поскольку использование новых способов защиты сразу же создаст необходимость новых способов их обхода. Мы считаем, что пока государство официально не возьмет на себя финансирование и распространение справочных правовых компьютерных систем по более низкой цене, проблема решена не будет.

По мнению многих пользователей справочных правовых компьютерных систем<sup>2</sup>, недостатком таких систем является их низкая степень гибкости (ограниченный круг вопросов, на который можно получить ответ из информационной базы) при поиске по конкретным ситуациям. Все это снижает возможный эффект от компьютерной обработки законодательства. В связи с этим можно рекомендовать использовать зарубежный опыт решения данной проблемы.

Изучение опыта нормативно-правового регулирования функционирования международных справочных правовых компьютерных систем позволяет обозначить некоторые пути, способствующие проводить эффективную компьютерную систематизацию законодательства.

Так, в программных комплексах ЕС существуют технологические разработки, направленные на устранение проблемы аутентичности правовых актов, что позволяет помещать информацию в различных видах, особенно предпочтительным является формат PDF. Документы, содержащиеся в данном виде, могут иметь сразу несколько степеней защиты от недобросовестного проникновения. Усиление защиты документов в справочном правовом компьютерном комплексе позволяет осуществлять все имеющиеся традиционные формы систематизации законодательства: инкорпорацию, кодификацию, консолидацию. На практике мы можем наблюдать сейчас только попытки проведения систематизации актов, содержащихся в системе посредством инкорпорации и консолидации. Присвоение официального статуса системе в совокупности с усиленной защитой документов, хранящихся в ней, позволит осуществлять систематизацию отмеченных форм без имеющихся сегодня технических проблем. В то же время это даст возможность законодательным органам автоматизировать формирование проекта будущего кодекса. Изменение внутренней структуры российских справочных правовых компьютерных систем позволит применять для систематизации законодательства новые классификаторы, подобные тем, которые используются сейчас во Франции. Применение семантического рубрикатора способствовало бы снижению себестоимости таких систем и тем самым увеличению числа их потребителей, которые, в свою очередь, сами смогли бы формировать для законодательных органов новые предложения по совершенствованию автоматизированной систематизации действующего законодательства. Использование опыта создания национальных справочно-правовых компьютерных систем типа LEXIS (США, Великобритания, Австрия) и международных («Eur-Lex» и «Glin») свидетельствует о целесообразности создания баз действующего законодательства стран СНГ, а также базы модельных (рекомендательных) актов, направленных на формирование единого правового пространства стран СНГ, а также правовой базы в рамках сотрудничества ЕС-Россия.

Исследование путей повышения эффективности справочных правовых систем позволяет сделать вывод о необходимости внесения изменений в действующее российское гражданское законодательство путем принятия федерального закона «О справочных правовых компьютерных системах». В связи с этим предлагаем дополнить ч. 4 ГК РФ следующими положениями: разд. VII, гл. 69, п. 1, ст. 1225: к видам интеллектуальной собственности относятся не просто базы данных и программы для ЭВМ, но и «3.1. правовые базы данных (фактические сами справочные правовые системы), 3.2. вспомогательные компьютерные разработки, необходимые для функционирования правовых баз данных (вспомогательные словари – тезаурусы), 3.3. части правовых баз, имеющие возможность функционировать самостоятельно (базы справочной правовой компьютерной системы могут выделяться из единой поставки в самостоятельные отдельные мини-справочные комплексы). Введение в качестве самостоятельного вида «правовой базы» позволит сформировать и особую группу отношений по ее защите, выделить новые составы гражданских и уголовных правонарушений. В гл. 4 ГК РФ целесообразно ввести статью, в которой должны быть раскрыты все результаты интеллектуальной деятельности средств индивидуализации. Желательно ввести статью о защите электронной информации, получаемой из справочных правовых компьютерных

систем (положения об электронном ключе или иных способах защиты такой информации). Предлагается также внести поправки в действующее уголовное законодательство РФ, в частности, в гл. 28 УК РФ, введя понятие «справочная правовая компьютерная система» и ответственность за преднамеренное искажение правовой информации в такой системе с целью создания неправильного представления у пользователя о существовании правового предписания. На международном уровне целесообразно принять Конвенцию «О единой справочной правовой компьютерной системе», в которой должны содержаться единые стандарты качества, доступа к действующему законодательству стран, подписавших данную Конвенцию, системы его комментирования, глоссария, толкового словаря, другие вопросы.

<sup>1</sup> Компьютерный акт права – нормативно-правовой акт, обработанный конкретными разработчиками справочной правовой компьютерной системы и внесенный в соответствующий компьютерный комплекс.

<sup>2</sup> Согласно анализу проводимых в Интернете свободных форумов можно сделать вывод, что основные вопросы, задаваемые на них: «Как найти мне документ, система выдает не то, что необходимо?», или «У меня возникла проблема ... а такой ситуации в системе не представлено, что мне делать?».

**Г.Г. Камалова**

## О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО ДОСТУПА

В статье рассматриваются этапы формирования правовых режимов государственной тайны и служебной тайны, начиная с периода становления централизованного Российского государства до настоящего времени. Проводится сравнительный анализ их правовых режимов в целях выделения общих и отличительных черт.

**Ключевые слова:** информация ограниченного доступа, государственно-значимая информация, государственная тайна, служебная тайна, история, современное законодательство.

**G.G. Kamalova**

## ABOUT SYSTEM OF PUBLIC IMPORTANT LIMITED ACCESS INFORMATION

The article examines the stages of formation of the legal regimes of state secrets and administrative secrets. They are considered since the formative period of the centralized Russian state until modern times. The author presents a comparative analysis of their legal regimes to distinguish common and distinctive features.

**Keywords:** limited access information, official information, state secret, administrative secret, history, modern legislation.

Анализ действующего законодательства России позволяет констатировать, что в нескольких десятках федеральных законах одновременно говорится о государственной и служебной тайнах, среди которых следует особо выделить следующие: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»<sup>1</sup> (в ред. от 28 декабря 2013 г.) (ст. 9), Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ<sup>2</sup> (в ред. от 28 июня 2014 г.) (ст. 37), Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>3</sup> (в ред. от 2 апреля

© Камалова Гульфия Гафиятовна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент Института права, социального управления и безопасности (Удмуртский государственный университет); e-mail: gulfia.kamalova@gmail.com

2014 г.) (ст. 14), Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>4</sup> (в ред. от 4 марта 2014 г.) (ст. 12).

Изучение истории развития правовой и организационной защиты государственно-значимой информации позволяет констатировать, что правовые режимы государственной и служебной тайн развивались параллельно и, на наш взгляд, прошли на данном пути несколько этапов.

Началом первого этапа следует считать время становления Российского централизованного государства в борьбе за независимость и объединение русских земель вокруг Москвы. Для данного этапа характерны следующие черты: неразвитость правового регулирования среды создания и использования государственно-значимой информации – институтов государственной службы, отсутствие деления государственной службы на гражданскую и военную, а также появление первых норм, направленных на обеспечение конфиденциальности государственно-значимой информации, легально фиксировавших требования лояльности, преданности и устанавливавших ответственность за измену при передаче сведений противнику.

Следующий этап непосредственно связан с формированием институтов государственного управления Петром I и его последователями. Его особенности заключаются в следующем: разделение государственной службы на гражданскую и военную; появление специализированных структур правоохранительной деятельности; введение клятв (присяг) военных и гражданских чиновников; появление первых зачатков разделения государственно-значимой информации ограниченного доступа на государственную и служебную тайны. Так, например, форма присяги чиновника от 31 августа 1651 г. и более подробный вариант данной присяги 1653 г. содержали обязательство «никому не приносить и не сказывать...», т.е. свидетельствовали о сохранении тайны в интересах государства и государственной («государевой») службы. Генеральный регламент 1720 г. прямо установил конфиденциальность служебных сведений в интересах государства и службы. В гл. XXXVII говорится, что «все, что при коллегиях чинится, а наипаче ежели такие дела, которые его царского величества высокой службе и интереса касаются, тайно содержатся и весьма прежде времени явны не были»<sup>5</sup>. В то же время характерно несистематизированное развитие институтов государственно-значимой информации ограниченного доступа, отсутствие сформированных институтов законодательства и механизмов защиты государственной тайны в Российской империи.

На третьем этапе, начавшемся после событий 1917 г., в условиях становления Советского государства, централизации власти, формирования тоталитарного авторитарного строя происходит активное развитие института государственной тайны и механизмов ее защиты. Принятие в начале 20-х гг. прошлого века первых перечней сведений, отнесенных к государственной тайне и не подлежащих оглашению, способствовало началу выделения служебных секретов в качестве самостоятельной разновидности защищаемой информации. Институционально неоформленные сведения, составлявшие служебную тайну, в течение всего советского периода являлись своеобразным переходным элементом между сведениями, признаваемыми государственной тайной, и сведениями, официально разрешенными к свободному распространению и использованию. Фактически сотрудник любой организации Советского Союза находился на государственной службе, т.к. служба частным интересам была идеологически, политически и законодательно запрещена. Служебная информация, конфиденциальность ко-

торой должен был обеспечивать советский гражданин, не входившая в состав государственной тайны, по сути являлась служебной тайной.

Началом четвертого этапа следует считать конец 50 – начало 60-х гг. В это время появляется словосочетание «служебная тайна» в административно-правовых актах. В условиях смягчения политического режима на первый план выходит необходимость экономии бюджетных средств путем применения менее наукоемких и организационно сложных средств защиты государственно-значимой информации. Разделение государственной и служебной тайн происходило исходя из ущерба при неправомерном распространении сведений. Служебной тайной признавались сведения с грифами «Секретно», «Для служебного пользования», а также фактически вся иная информация официально не разрешенная для опубликования и открытого использования<sup>6</sup>. Хотя впервые в официальных актах фиксируется наличие служебной тайны как особого вида информации, однако она не получает в отличие от государственной тайны систематизированного механизма государственной защиты.

Пятый этап отмечен выходом института государственной тайны на уровень легального регулирования, становлением новой российской государственности и созданием предпосылок для развития систематизированного правового института служебной тайны. На протяжении 20 лет после принятия закона о государственной тайне<sup>7</sup> происходят становление новой российской государственности, развитие аппарата государственного управления, компьютеризация и информатизация Российского государства, общества и другие позитивные сдвиги. Специалисты информационного права исследовали феномен информации ограниченного доступа и создали теоретические и методологические предпосылки для исследования особенностей общественных отношений в сфере создания и использования служебной информации ограниченного доступа и соответственно выхода служебной тайны из тени посредством формирования ее легального правового института.

Таким образом, формирование правового режима служебной тайны является закономерным результатом развития правового регулирования оборота государственно-значимой информации. Неопределенность, отсутствие полной институциональной оформленности служебной тайны создает возможность неограниченного усмотрения со стороны заинтересованных структур в процессе правоприменения, ведет к произволу, нарушению принципов равенства и верховенства закона, т.к. они могут быть обеспечены только в условиях единообразного понимания и толкования совокупности норм, регулирующих правовой режим служебной тайны.

Режимы государственной и служебной тайн, развиваясь в непосредственной взаимосвязи, оказали существенное влияние друг на друга. Они не только выполняют функцию защиты некоторых категорий сведений, но и имеют определенный политический оттенок, являясь атрибутом реализации государственно-властных полномочий. Особенно сильно это отразилось на служебной тайне, хотя специалистами слова «тайна» и «секрет» часто используются как синонимы, в законодательстве ряда стран понятие «государственные секреты» комплексно охватывает как режим государственной, так и служебной тайны. В конце периода существования Советского Союза также использовалось интегрированное понятие «государственные секреты», включавшее государственную, военную и служебную тайны. Разделение государственных секретов на государственную и служебную тайны сохранилось в ряде государств на постсоветском пространстве. Такую ситуацию мы видим в законодательстве Республики Беларусь,<sup>8</sup> Казахстана<sup>9</sup> и ряда других стран. Ана-

логичное положение можно наблюдать в модельных законах СНГ. Специалисты также отмечают, что во многих цивилизованных странах служебная информация ограниченного доступа выступает составной частью государственной тайны<sup>10</sup>.

Последние события политической жизни 2013–2014 гг., свидетельствующие об укреплении современной российской государственности, ставят вопросы систематизации государственно-значимой информации. Значительную роль среди такой информации играют сведения, охраняемые в режиме государственной и служебной тайн.

Исторический опыт России советского периода и ряда зарубежных стран свидетельствует, что возложение части нагрузки по обеспечению конфиденциальности сведений на институт служебной тайны позволяет уменьшить объем сведений, относимых к государственной тайне, и тем самым сократить расходы по их защите, а также позволяет смягчить переход от жесткого режима государственной тайны к демократичному режиму открытой общедоступной информации, уменьшить неизбежные при этом риски. Государственная и служебная тайны должны составлять единый комплекс государственных секретов и охватываться в российском информационном праве одним суперинститутом, систематизированно регулирующим государственно-значимую информацию ограниченного доступа.

В целях формирования теоретических основ института служебной тайны необходим анализ элементов ее правового режима для выделения общих и отличительных черт с режимом государственной тайны.

Важнейшей общей чертой государственной и служебной тайн является их значимость в сфере государственного управления и обеспечения национальной безопасности, чем обусловлены роль государства в обеспечении правового режима данных видов информации ограниченного доступа и публично-правовой характер правоотношений при их формировании и защите.

Как отмечают специалисты главная черта государственной тайны – возможность нанесения огромного ущерба безопасности всего государства в результате неправомерного обращения, разглашения<sup>11</sup>, возможность причинения существенного вреда интересам государства<sup>12</sup>.

Подобный подход нашел закрепление в законодательстве ряда зарубежных странах. Так, в законодательстве Германии государственная тайна – это явления, объекты или знания, доступные только ограниченному кругу лиц, которые должны содержаться в тайне от иностранных государств, чтобы не допустить угрозы нанесения тяжелого ущерба внешней безопасности Федеративной Республики Германия<sup>13</sup>.

Защита государственных секретов призвана обеспечить суверенитет, обороноспособность государства, а также сохранность и эффективность применения передовых научных и технологических разработок в некоторых отраслях экономики. Потребность защиты государственной тайны обусловлена существующим в мире внешнеполитическим противостоянием и его потенциальными негативными тенденциями для стран. Ввиду этого защита государственной тайны является правом любого суверенного государства.

Один из критериев разграничения государственной и служебной тайн (тяжкие последствия) установлен и в Законе Республики Армения от 3 декабря 1996 г. «О государственной и служебной тайне»<sup>14</sup> (в ред. 20 марта 2002 г.). Согласно ч. 1 ст. 2 данного Закона государственной тайной в Армении признаются сведения, распространение которых может привести к тяжелым последствиям для

безопасности государства. В то же время в соответствии с ч. 2 этой же статьи служебной тайной являются сведения, распространение которых может принести вред безопасности Республики Армения. Такие сведения, как правило, содержат факты, составляющие часть государственной тайны, однако сами по себе не раскрывают государственную тайну.

Служебная тайна защищается в целях реализации государственными органами функций государства, которые не могут быть осуществлены в обстоятельствах полной открытости их деятельности. Ее основное назначение создание условий для реализации стоящих перед государственными органами задач и функций, а также обеспечение безопасности их деятельности. Последствия неправомерного использования и незаконного распространения служебных сведений, ограниченного законодательством, создают угрозу безопасности организации и (или) системе государственной службы и тем самым наносят ущерб безопасности государства, понимаемый как состояние защищенности совокупных интересов личности, общества и государства. Однако они не несут тяжких последствий для государства в целом и могут быть локализованы приемлемыми способами.

Если понятие «государственная тайна», как правило, остается неизменным, то содержание варьируется на различных этапах развития государства в зависимости от внешнеполитической ситуации. При этом понятие «служебная тайна» не определено должным образом в современном российском законодательстве, а содержание служебной тайны обуславливается особенностями деятельности государственных органов, стоящими перед ними задачами и проводимой внутренней политикой.

Ранее сведения, охраняемые под грифом «секретно», являлись по своей сути служебной тайной. Полагаем, что и в настоящее время возможен переход значительной части данных сведений в сферу служебной тайны. Так как защита государственных секретов всегда требует привлечения значительных финансовых ресурсов, большая часть которых приходится на защиту сведений, отнесенных к государственной тайне, такой подход способствовал бы их более рачительному и эффективному использованию. Конечно же, требуется взвешенный подход к процессу изменения режима сведений на основе проведения всестороннего изучения возможных последствий.

Требуют исследования и другие вопросы, в т.ч. о круге сведений, составляющих «де-юре» и «де-факто» служебную тайну в историческом прошлом и современной России с целью совершенствования законодательства, их разновидностях.

Перечневый порядок отнесения сведений является общей чертой рассматриваемых тайн, но уровни и структура перечней, а также используемые степени и грифы секретности (конфиденциальности) существенно разнятся. При охране государственной тайны применяются перечни трех уровней:

- 1) перечень сведений, составляющих государственную тайну;
- 2) перечень сведений, отнесенных к государственной тайне;
- 3) развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию.

При определении сведений, отнесенных к государственной тайне, также применяется перечень сведений, не подлежащих засекречиванию и отнесению к ней.

При формировании служебной тайны, полагаем, должно использоваться два уровня: во-первых, обобщенный перечень сведений, используемых в деятельности государственных органов и составляющих служебную тайну; во-вторых, основанные на предыдущем перечне и законодательно закрепленном перечне сведений, которые

не могут составлять служебную тайну, –перечни конкретных сведений, отнесенных к служебной тайне государственного органа решением его руководителя.

Обязанность организаций и физических лиц защищать государственную тайну напрямую связана с их гражданским долгом преданности своей родине. Она лежит как на лицах, допущенных и имеющих доступ к государственной тайне, так и лицах, получивших к ней доступ по работе, службе, учебе и в иных случаях. Допущенные лица имеют более широкий круг обязанностей, детально регламентированный в законодательстве России и методических документах по защите государственной тайны. Обязанности иных граждан Российской Федерации возникают как долг по отношению к своему отечеству при ознакомлении с секретными сведениями, при иных обстоятельствах, в т.ч. случайно. В обоих случаях рассматриваемая обязанность не ставится в зависимость от осуществления государственной и муниципальной службы, трудовой или служебной деятельности в государственных и муниципальных структурах, что является принципиальным для статуса лиц, обязанных обеспечивать конфиденциальность служебных сведений ограниченного распространения. Обязанность обеспечения конфиденциальности служебных сведений лежит только на сотрудниках государственных органов и органов местного самоуправления, а также лицах, осуществляющих договорное сотрудничество с ними. Ограничение информационных свобод (права распространения служебных сведений, свободного их использования), обязанность соблюдения требований защиты является составной частью статуса сотрудника государственного и муниципального органа, их служебной (трудовой) обязанностью по отношению к своему работодателю, действующему в интересах государства, и реализации его функций.

Система современных норм, устанавливающих ответственность за нарушение законодательства о государственной тайне, носит достаточно развитый характер и включает меры уголовной, административной, гражданской и дисциплинарной ответственности, в то время как меры ответственности за неправомерное обращения со сведениями, составляющими служебную тайну, пока далеко не системны, мозаичны и требуют существенного совершенствования.

В заключение следует констатировать, что, имея единые исторические корни правового регулирования, режимы государственной тайны и служебной тайны в настоящее время имеют как общие, так и отличительные черты, анализ которых позволяет выделить два взаимосвязанных самостоятельных правовых режима государственно-значимой информации ограниченного доступа. Закономерно наиболее развитым является правовой режим государственной тайны. Институт служебной тайны в современной России должен «выйти из тени» и получить теоретически обоснованное, закономерное развитие.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6963.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 3; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3405.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2014. № 14, ст. 1545.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152; 2014. № 10, ст. 954.

<sup>5</sup> Гиляров Е.М., Балабанов С.И. Государственно-правовое обеспечение информационной функции в истории России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: вопросы теории и практики. 2013. № 3 (29). Ч. 1. С. 49.

<sup>6</sup> См.: Камалова Г.Г. Исторические особенности правовой охраны служебной информации ограниченного доступа (служебной тайны) в советский период // Вестник Удмуртского университета. Сер. 2: Экономика и право. 2014. Вып. 2. С. 142–148.

<sup>7</sup> См.: Закон РФ от 21 июля 1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 21 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41, ст. 8220–8235; 2013. № 51, ст. 6697.

<sup>8</sup> См.: Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-З «О государственных секретах» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 15.05.2014).

<sup>9</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. № 349-І «О государственных секретах» (в ред. от 13 января 2014 г.) // Информационные системы «Параграф». URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 15.05.2014).

<sup>10</sup> См.: Волчинская Е.К. Некоторые законодательные проблемы защиты коммерческой и служебной информации // Юридический консультант. 2004. № 6; Шавкоро А. Зарубежный опыт защиты государственной тайны и возможности его использования в России // Право и жизнь. 2008. № 124 (7). URL: <http://www.law-n-life.ru> (дата обращения: 15.05.2014).

<sup>11</sup> См.: Бакаева О.Ю. Государственный контроль в сфере защиты государственной тайны: актуальные вопросы правового регулирования // Информационная безопасность регионов. 2013. № 1 (12). С. 93.

<sup>12</sup> См.: Дьяков С.В., Игнатьев А.А., Карпухин М.П. Ответственность за государственные преступления / под общ. ред. и введ. Л.И. Баркова. М., 1988.

<sup>13</sup> См.: Трунов И.Л. Государственная тайна // Право и безопасность. 2008. № 3 (28).

<sup>14</sup> См.: Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am> (дата обращения: 15.05.2014).

**С.А. Куликова**

## ГАРАНТИИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА НА РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ИНФОРМАЦИОННОМ КОДЕКСЕ РФ

В статье на основе анализа российского законодательства и Модельного Информационного кодекса для государств-участников СНГ делается вывод об отсутствии единой правовой концепции реализации права на распространение информации. Предлагаются формулировки гарантий и ограничений права на распространение информации для включения в разрабатываемый Информационный кодекс РФ.

**Ключевые слова:** свобода массовой информации, запрет цензуры, вредная информация, ограничения свободы слова.

**S.A. Kulikova**

## INFORMATION DISTRIBUTION GUARANTEES AND RESTRICTIONS IN THE INFORMATION CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

The author has carried out the analysis of the right for distribution of information in the Russian legislation and the Model Information Code for the CIS-countries. The author concludes that both lack a unified concept of the right for distribution of information. The author proposes definitions of guarantees and restrictions of the right for distribution of information to be included into the Information Code that is being designed in the Russian Federation now.

**Keywords:** mass media freedom, censorship prohibition, harmful information, restriction of freedom of speech.

В Концепции Информационного кодекса РФ, представленной разработчиками ИГП РАН, отмечается, что целью создания данного Кодекса РФ является формирование «устойчивой и системно организованной основы законодательства отрасли информационного права», что, по мнению авторов Концепции, «позволит снять фрагментарность, противоречия, пробелы в действующем законодательстве и обеспечить базовые принципы и требования к гармоничному развитию системы информационного законодательства в перспективе»<sup>1</sup>.

© Куликова Светлана Анатольевна, 2014

Кандидат филологических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права (Саратовский государственный университет), e-mail: [kulikovasveta@inbox.ru](mailto:kulikovasveta@inbox.ru)

В связи с этим актуальными представляются выявление в информационном законодательстве противоречий и пробелов; оценка системной связи правовых дефиниций; анализ эффективности используемых правовых механизмов обеспечения информационных прав и свобод граждан.

Согласно ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». В правовой практике правомочия «искать и получать» реализуются через регулирование общественных отношений по «доступу к информации».

В последние годы сложилось понимание того, что доступ к информации является составной частью демократического управления, поскольку транспарентность публично-властных структур способствует развитию участия граждан в делах государства и обеспечивает общественный контроль над деятельностью государственных органов. Этим обусловлено принятие законов, регулирующих доступ к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также о деятельности судов.

В Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup> (в ред. от 28 декабря 2013 г.) (далее – Закон об информации) указываются цели ограничений доступа к информации; дается легитимное понятие конфиденциальности информации; определяется перечень сведений, к которым не может быть ограничен доступ; называются основные виды тайн; устанавливается ответственность за их разглашение. Эти положения Закона конкретизируются в развитом законодательстве о тайнах и в научно-правовой литературе.

Менее разработанным, и прежде всего, в теоретико-концептуальном аспекте, является вопрос о правовом содержании, характере гарантий и объеме ограничений права на распространение информации.

Так, в ст. 5 Закона об информации установлено, что в зависимости от порядка распространения информация подразделяется на свободно распространяемую, подлежащую распространению, распространение которой ограничено или запрещено. Однако в Законе не указываются гарантии свободы распространения информации, не определены цели запретов и ограничений данного права, практически отсутствует классификация видов информации, распространение которой запрещено или ограничено.

В научной литературе ограничение распространения информации связывается с неблагоприятными последствиями, к которым может привести распространение такой информации. Сведения, подпадающие под ограничения, получили название «вредная информация».

Основоположники информационного права И.Л. Бачило, В.Н. Лопатин, М.А. Федотов следующим образом сформулировали понятие вредной информации: эта информация «не является тайной, но ее распространение может нанести определенный вред интересам и правам человека, общества и государства»<sup>3</sup>.

Частичная легитимизация понятия «вредная информация» произошла в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>4</sup> (в ред. от 2 июля 2013 г.), где дается определение такой информации: «информация, причиняющая вред здоровью и (или) развитию детей, — информация (в том числе содержащаяся в информационной продукции для детей), распространение

которой среди детей запрещено или ограничено в соответствии с настоящим Федеральным законом» (п. 7 ч. 2 ст. 1).

Таким образом, законодатель признал наличие вредной информации для детей. Однако общих норм о вредной информации российское законодательство по-прежнему не содержит.

Отсутствует системное закрепление перечня видов вредной информации. Законом об информации вся информация, на распространение которой установлен запрет, делится на две большие группы: 1) информация, направленная на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды; 2) иная информация, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность (ч. 6 ст. 10).

Указанная норма на протяжении многих лет выступает единственной легитимной классификацией вредной информации и, конечно, не отвечает требованию правовой определенности.

По отношению к информации, отнесенной к первой группе, уже сформирован и продолжает формироваться внушительный корпус законодательных актов, в которых развивается конституционный запрет распространения информации, направленной на разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды.

Одновременно происходит постоянное увеличение видов «иной информации», распространение которой карается различными видами ответственности.

В 2012–2014 гг. значительно расширился перечень тем, публичное обсуждение которых запрещено под страхом административного или уголовного наказания. Так, в связи с созданием Единого реестра доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, в Законе об информации (ст. 15.1) появились такие новые виды вредной информации, как информация о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; информация о способах совершения самоубийства, а также призывов к совершению самоубийства (введены Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ<sup>5</sup>); информация о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), распространение которой запрещено федеральными законами (введен Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 50-ФЗ<sup>6</sup>). Федеральным законом от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ<sup>7</sup> в Кодекс об административных правонарушениях<sup>8</sup> была введена ст. 6.21, запрещающая распространение информации, направленной на формирование у несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных установок, искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений либо навязывание информации о нетрадиционных сексуальных отношениях. Принята новая редакция ст. 148 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ), предусматривающая ответственность за публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих (Федеральный закон от 29 июня 2013 г. № 136-ФЗ<sup>9</sup>).

В КоАП РФ была введена норма об административном наказании за использование нецензурной брани в продукции СМИ (Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 34-ФЗ<sup>10</sup>), а с 1 июля 2014 г. введены штрафы за публичное исполнение произведений литературы, искусства и народного творчества, которые содержат нецензурную брань (Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 104-ФЗ<sup>11</sup>).

Далее в ст. 15.3 Закона об информации в качестве информации, распространяемой с нарушением закона, появилось указание на призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка (введена Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 398-ФЗ<sup>12</sup>). Тогда же Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 433-ФЗ<sup>13</sup> в УК РФ включена ст. 280-1 «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации».

И наконец т.н. «Законом о блогах» в Закон об информации была введена ст. 10.2, в которой, кроме традиционных запретов, появился запрет материалов, «фальсифицирующих общественно значимые сведения, передающих недостоверную информацию под видом достоверных сообщений; информацию, порочащую гражданина или отдельные категории граждан по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями» (Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 97-ФЗ<sup>14</sup>).

Таким образом, в течение последних трех-четырёх лет количество видов информации, распространение которой запрещено или ограничено Законом об информации, значительно выросло. Подобная законодательная активность, происходящая на фоне отсутствия легитимно установленных гарантий и принципов ограничения права на распространение информации, превращается, по замечанию В.П. Лукина, в «тактику «ковровых» запретов всего и вся в сочетании с непропорционально жесткими карательными санкциями за их нарушение»<sup>15</sup>.

Попытка разработки общей правовой концепции вредной информации представлена в Модельном информационном кодексе для государств-участников СНГ (далее – Модельный кодекс)<sup>16</sup>.

Статьей 23 Модельного кодекса запрещается несанкционированное распространение информации, содержащей пропаганду нарушения территориальной целостности и суверенитета государства, войны, социального, расового, национального, этнического, религиозного превосходства, жестокости и насилия, порнографии. Согласно ст. 45 информацией, причиняющей вред здоровью и (или) развитию, признаются любые сведения, распространение которых запрещено либо ограничено среди лиц определенных возрастных или иных категорий в соответствии с национальным законодательством.

Можно сделать вывод, что в Модельном кодексе ограничения права на распространение информации оформлены более подробно: указываются основные виды вредной информации, проводится размежевание информации, вредной для всех, и информации, распространение которой запрещено либо ограничено среди лиц определенного возраста.

В то же время позиция авторов Модельного кодекса представляется не последовательной. Не понятно, что значит запрет *несанкционированного* распространения указанной выше пропаганды. А санкционированное распространение пропаганды войны, расового и религиозного превосходства, жестокости и насилия возможно? Кто может санкционировать распространение информационных материалов, содержание которых противоречит *всем* международным актам, устанавливающим информационно-правовые нормы, и законодательству стран СНГ, в котором также зафиксированы подобные запреты.

В ст. 25 Модельного кодекса указывается, что информация, имеющая важное значение для человека, общества, государства, ввиду своей исторической, культурной, научной, образовательной ценности, подлежит сохранению в соответствии с национальным законодательством. Всем физическим и юридическим лицам гарантируется свободный доступ в фонды библиотек, архивов, музеев государственной формы собственности. Однако не содержится нормы о невозможности ограничения распространения информации, имеющей важное значение для общества, государства ввиду своей исторической, культурной, научной, образовательной ценности.

Учитывая, что работа по созданию Информационного кодекса уже началась, предлагаем в один из его разделов включить комплекс гарантий и ограничений права на распространение информации.

В качестве *гарантий* представляется возможным внести следующие положения:

1. Осуществление цензуры запрещается. Под цензурой в настоящем кодексе понимается:

не основанное на законе вмешательство органов государственной власти, должностных лиц, общественных организаций и их представителей в деятельность граждан и юридических лиц по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации;

требование со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), информационную продукцию, распространяемую посредством зрелищных мероприятий;

не основанное на законе наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей;

не предусмотренное законом изъятие, уничтожение печатных изданий; информационной продукции, распространяемой посредством зрелищных мероприятий;

не предусмотренная законом блокировка доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет»;

применение административных мер принуждения к распространению либо отказу от распространения информации.

2. Не может быть ограничено распространение информации, обязательное опубликование которой предусмотрено настоящим кодексом.

3. Не может быть ограничено распространение информации о нарушении прав и свобод человека и гражданина; информации о состоянии окружающей среды; информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну); информации о нарушении законодательства РФ; государственной статистической информации; информации, накапливаемой в фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией.

4. Информация с ограниченным доступом может быть распространена и (или) использована без согласия ее владельца, если эта информация является общественно значимой и ее распространение осуществляется в государственных, общественных или иных публичных интересах.

Необходимым представляется установление следующих *ограничений*:

1. Запрещается распространение информации с ограниченным доступом.

2. Не допускается распространение информации, содержащей пропаганду социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти и вражды; нарушения территориальной целостности и суверенитета государства; войны; жестокости и насилия.

3. Запрещается распространение информации, фальсифицирующей общественно значимые сведения, недостоверной информации под видом достоверных сообщений.

4. Запрещается распространение информации, порочащей гражданина или отдельные категории граждан по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями.

5. В случае распространения недостоверных сведений о любом лице оно имеет право на опровержение и на уничтожение такой информации. Опровержение недостоверной информации о лице осуществляется тем же способом и в том же объеме, в котором она была распространена.

6. Запрещается распространение порнографических материалов.

7. Запрещается распространение информации, оказывающей деструктивное воздействие на личность.

8. Распространение информации, способной причинить вред здоровью и развитию детей и молодежи, ограничивается в зависимости от возрастных категорий.

Мы исходим из того, что право на свободное распространение информации используется в целях участия граждан, общественных организаций и органов государственной власти в общественном диалоге, полноценного осуществления конституционных прав и свобод граждан, повышения эффективности управленческой деятельности, реализации принципов демократического правового государства. В связи с этим необходимо установление универсальных гарантий и ограничений права на распространение информации, которые были бы адресованы всем субъектам, участвующим в данном процессе.

<sup>1</sup> Концепция Информационного кодекса Российской Федерации /под ред. И.Л. Бачило. М., 2014. С. 30.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6963.

<sup>3</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право. СПб., 2001. С. 201.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 48; 2013. № 27, ст. 3477.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31, ст. 4328.

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части ограничения распространения информации о несовершеннолетних, пострадавших в результате противоправных действий (бездействия)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1658.

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 26, ст. 3208.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; Российская газета. 2014. 23 июля.

<sup>9</sup> См.: Федеральный закон от 29 июня 2013 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений чувств граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 26, ст. 3209.

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» и статью 13.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1642.

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2309.

<sup>12</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. 1, ст. 6963.

<sup>13</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 433-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. 1, ст. 6998.

<sup>14</sup> См.: Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2302.

<sup>15</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека за 2013 г. // Российская газета. 2014. 9 апр.

<sup>16</sup> См.: Модельный информационный кодекс для государств-участников СНГ: принят на 38-м Пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ Постановлением № 38-6 от 23 ноября 2012 г. URL : <http://docs.pravo.ru/> (дата обращения: 13.05.2014).

**Д.О. Тепляков, Р.Т. Рзаев**

## ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЦЕНТРА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В статье исследуется вопрос о регулировании статуса административного центра субъекта РФ, выявляются функции столицы субъекта РФ как определяющего признака административного центра субъекта Федерации.

**Ключевые слова:** административный центр субъекта РФ, столица, городской округ.

**D.O. Teplyakov, R.T. Rzaev**

## THE NOTION AND CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE CENTER OF THE SUBJECT OF THE RUSSIA IN RUSSIAN LEGISLATION

The article is devoted to the researching the question of regulating the subjects of the RF' status of administrative center, the author clarifies functions of the subjects of the RF' capital as main characteristics of its centers.

**Keywords:** administrative center of the subject of the Russia, capital, city district

Термин «столица» используется в ст. 70 Конституции РФ по отношению к административному центру Российской Федерации. Республики, входящие в состав Федерации, и некоторые другие субъекты Федерации, например Псковская область<sup>1</sup> и Забайкальский край<sup>2</sup>, также называют свои административные центры столицами. Наряду с названием «столица» законодательством

© Тепляков Дмитрий Олегович, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права (Тюменский государственный университет); e-mail: [tepld@yandex.ru](mailto:tepld@yandex.ru)

© Рзаев Роман Теймурович, 2014

Студент 5 курса (Тюменский государственный университет); e-mail: [tepld@yandex.ru](mailto:tepld@yandex.ru)

субъектов Федерации используются термины «административный центр<sup>3</sup>», «административно-политический центр<sup>4</sup>», «областной центр<sup>5</sup>», «областной административный центр<sup>6</sup>».

В федеральном законодательстве, как правило, используется общая формулировка «административный центр (столица) субъекта Российской Федерации»<sup>7</sup>. Вместе с тем в некоторых законодательных актах РФ встречается формулировка «административные центры субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup> (далее – АЦСРФ).

Такое терминологическое разнообразие вносит неопределенность в понимание правового положения АЦСРФ. Нет единообразия и в способах, которыми определен статус административных центров. Примерно половина субъектов в своих конституциях и уставах даже не предусматривают необходимость принятия соответствующих законов, а правовой статус их административных центров определяется только уставами соответствующих муниципальных образований.

Законы субъектов РФ о статусе административного центра приняты как на основании норм конституций (уставов) субъектов РФ, так и при отсутствии в Уставе (Конституции) таких норм. При этом в ряде субъектов РФ (например, в Ивановской и Калининградской областях) законы признаны утратившими силу<sup>9</sup>. У трети субъектов РФ отсутствуют специальные законы об административных центрах, иногда такие законы принимаются формально. Законы многих субъектов РФ копируют принятый 15 апреля 1993 г. Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации»<sup>10</sup> (в ред. от 26 июня 2007 г.), использующий понятие «функции столицы», однако без определения и раскрытия таких функций. Отсутствие законодательно закрепленных функций АЦСРФ снижает эффективность взаимодействия органов государственной власти РФ, субъектов Федерации и органов местного самоуправления и развития региональной политики.

Чтобы дать определение административного центра субъекта России, необходимо разобраться с его основными признаками. В законах субъектов РФ о статусе административных центров под АЦСРФ понимается, во-первых, место нахождения высших и центральных государственных органов субъекта РФ, место возможного нахождения представительств иных субъектов РФ, субъектов иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств, а также территориальных органов федеральных органов государственной власти с обязанностью предоставить помещения для их размещения. Помимо «места нахождения» органов государственной власти субъектов Федерации, территориальных органов федеральных органов власти, другой основной чертой является то, что это территория соответствующего муниципального образования – городского округа (за исключением городов Москвы и Санкт-Петербурга). Территория административных центров несет двойную функциональную нагрузку. При этом территорией АЦСРФ считается территория города в пределах его границ (все республики) или территория муниципального образования (Хабаровский край, Волгоградская, Рязанская, Тюменская области)<sup>11</sup>.

Порядок присвоения наименований и переименование административных центров субъектов РФ установлен ч. 5 ст. 9 Федерального закона от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов»<sup>12</sup>. Наименование (переименование) закрепляется *федеральными законами* по представлениям органов государственной власти субъектов РФ.

Административные центры (столицы) в Российской Федерации осуществляют функции, направленные на развитии субъекта в целом:

1) обеспечение необходимыми условиями для проведения органами государственной власти межрегиональных и государственных мероприятий.

В абсолютном большинстве соответствующих законах субъектов закрепляется обязанность участвовать в организации проведения мероприятий путем создания необходимых условий, связанных с информационным обеспечением мероприятий, праздничным оформлением административного центра автономного округа, обеспечением культурной программы мероприятий, включая обеспечение необходимых дополнительных мер безопасности и правопорядка во время проведения мероприятий;

2) участие в разработке и осуществлении программ социально-экономического развития всего субъекта.

Разработка и реализация программ социально-экономического развития всего субъекта в первую очередь затрагивает центр. Во многих регионах принимаются целевые программы, программы отраслевого развития, в которых столичные регионы обозначаются как зоны опережающего развития;

3) создание благоприятных условий для организации и развития туризма.

подавляющее большинство административных центров имеют многовековую историю и являются центрами туризма, а также «транспортными воротами» всего региона. Развитие туризма и транспортной инфраструктуры субъектов Федерации способствует углублению межрегиональных и государственных связей, экономическому развитию региона в целом;

4) участие в осуществлении региональных и межрегиональных связей.

Осуществление региональных и межрегиональных связей — важнейшая составляющая экономической, политической и административной деятельности субъекта Федерации. В связи с тем, что местом размещения органов государственной власти субъектов является административный центр, эта функция автоматически становится функцией административного центра<sup>13</sup>. В большинстве всероссийских межмуниципальных организаций в основном представлены именно административные центры;

5) осуществление мероприятий, необходимых для развития инфраструктуры.

В связи с преобладающей моноцентричностью социально-экономической структуры субъектов РФ развитие социальной, промышленной, транспортной, образовательной и культурной инфраструктуры является важнейшей задачей для административных центров (столиц) как зон максимальной концентрации населения и производства<sup>14</sup>;

6) создание условий для повышения интеллектуального капитала региона.

Ввиду важности осуществляемых полномочий органов власти, расположенных на территории АЦСРФ, а также высокой концентрации производства и услуг встает вопрос о развитии кадрового и интеллектуального капитала жителей субъекта Федерации как потенциальных работников<sup>15</sup>;

7) формирование среды, максимально удобной для миграционных процессов.

АЦСРФ обладают повышенной социально-экономической и демографической привлекательностью, что в свою очередь способствует увеличению миграционных потоков. Недостатки правового регулирования данных отношений приводят к снижению комфортности проживания местного населения, а также повышению уровня преступности;

8) формирование положительного имиджа всего субъекта в целом.

АЦСРФ являются транспортными воротами и титульными населенными пунктами своих субъектов. Эти факторы выступают ключевыми при формировании имиджа субъекта Федерации<sup>16</sup>.

Итак, административный центр субъекта — это городской округ или город федерального значения, наделенные федеральными законами или законами субъектов столичным статусом, в котором располагаются органы государственной власти субъекта РФ и территориальные органы федеральных органов власти, а также выполняющие специальные функции, отражающие «столичный» статус города как экономического, транспортного, научного (учебно-образовательного), культурного (туристического), социального, демографического центра субъекта РФ.

Представляется необходимым закрепить соответствующие особенности осуществления местного самоуправления в административных центрах субъектов РФ в гл. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»<sup>17</sup> (в ред. от 21 июля 2014 г.).

<sup>1</sup> См.: Устав Псковской области от 12 апреля 2001 г. № 1-У // Губернские ведомости. 2001. № 11.

<sup>2</sup> См.: О статусе административного центра (столицы) Забайкальского края: Закон Забайкальского края от 4 мая 2010 г. № 358-ЗЗК // Забайкальский рабочий. 2010. № 79.

<sup>3</sup> См.: О статусе административного центра Ханты-Мансийского автономного округа - Югры: Закон ХМАО - Югры от 8 апреля 2010 г. № 65-оз // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. 2010. № 4, ст. 287.

<sup>4</sup> См.: О бюджетно-налоговой политике города Краснодара на 2001 год и среднесрочную перспективу: постановление мэрии города Краснодара от 10 ноября 2000 г. № 2344 // Краснодарские известия. 2000. № 195.

<sup>5</sup> См.: О статусе областного центра Томской области: Закон Томской области от 27 августа 1997 г. № 542 // Томский вестник. 1997. № 183.

<sup>6</sup> См.: Устав (Основной закон) Тульской области: Устав Тульской области от 12 ноября 2001 г. № 265-ЗТО // Вестник Тульской областной Думы. 2001. № 9 (67).

<sup>7</sup> См.: Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 46, ст. 5553.

<sup>8</sup> См., например, п. 1 ч. 5 ст. 5 и п. 1 ч. 6 ст. 5 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>9</sup> См.: *Сабеева С.В.* Статус отдельных административно-территориальных единиц в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционные чтения. Вып. 5: Проблемы науки конституционного права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / под ред. Т.Д. Зражевской. Воронеж, 2011. С. 11–13.

<sup>10</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19, ст. 683; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27, ст. 3213.

<sup>11</sup> См.: *Сабеева С.В.* Указ. раб. С. 22.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5718.

<sup>13</sup> См.: Местное самоуправление в современной России: аналитический доклад «Реализация законодательства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и основные проблемы развития местного самоуправления в современной России». М., 2005. С. 21.

<sup>14</sup> См.: *Иванов В.В., Коробова А.Н.* Муниципальный менеджмент: справочное пособие. М., 2012. С. 324.

<sup>15</sup> См.: *Горный М., Ошурков А.* Основы муниципальной экономики / под ред. М. Горного и А. Ошуркова. М., 2010. С. 154.

<sup>16</sup> См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2010. С. 118.

<sup>17</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; Российская газета. 2014. 23 июля.

**Т.З. Шалаева**

## **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕЖИМА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИОННЫМ РЕСУРСАМ**

В статье представлен краткий анализ понятия «режим доступа» к информационным ресурсам. На основе анализа белорусского законодательства, изучения современных разработок ученых-правоведов исследованы теоретические подходы к решению проблем определения режима доступа к информационным ресурсам.

**Ключевые слова:** информационное право, информация, информационный ресурс, информационная единица, правовой режим информационных ресурсов, правовой режим информации.

**T.Z. Shalayeva**

## **THEORETICAL LEGAL PROBLEMS OF THE ACCESS MODE TO INFORMATION RESOURCES**

The article presents a brief analysis of the concept “access mode” to information resources. Theoretical approaches to solving the problem of determining the access mode to information resources are studied on the basis of the Belarusian legislation analysis and study of modern workings out of legal scholars.

**Key words:** Information law, information, information resources, information item, the legal regime of information resources, the legal regime of information.

Право на доступ к информации является одним из фундаментальных прав в демократическом социальном правовом государстве.

Свобода поиска, получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения, распространения и (или) предоставления информации, а также пользования информацией закреплена в качестве важнейшего принципа правового регулирования информационных отношений в ст. 4 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>1</sup> (с изм. от 4 января 2014 г. № 102-З).

Исследуя направленность регулирования информационных отношений, объектом которых выступает информационный ресурс (далее – ИР), сталкиваемся с возрастанием либо убыванием сочетающихся между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний, что по сути формирует режим доступа к ИР.

Как справедливо полагал В.А. Копылов, «для обеспечения реализации права каждого на поиск и получение информации государство должно обеспечить свободу ее производства и распространения, закрепить обязанности государственных структур и органов местного самоуправления по подготовке и предоставлению информации по запросам потребителей, установить порядок ее предоставления, ответственность лиц за необоснованный отказ в предоставлении информации»<sup>2</sup>. Опираясь на мнение Л.К. Терещенко о том, что «информационное законодательство должно быть ориентировано на интересы людей, на повышение качества жизни, обеспечивать открытость информации и доступ к ней»<sup>3</sup>, представим некоторые теоретические подходы к решению актуальных проблем

© Шалаева Татьяна Захаровна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин (Брестский государственный университет имени А.С. Пушкина); e-mail: t.shalayeva@mail.ru

теоритического оформления режима доступа к информации, структурированной в информационный ресурс.

Вопросы определения понятия и содержания права на доступ к информации, права на информацию, научные проблемы режима ограничения права на доступ к информации в той либо иной степени рассматривались такими учеными, как А.А. Антопольский, И.Л. Бачило, Е.К. Волчинская, О.А. Городов, Ю.И. Гришаева, А.А. Задков, С.С. Лапин, Е.С. Лисицына, В.Н. Лопатин, В.Б. Наумов, Л.К. Терещенко, А.А. Одринский, М.А. Федотов, В.Р. Фирсов, В.С. Хижняк и др.

Безусловно, выработка современного термина, однозначно определяющего правовое понятие фундаментального права на информацию, права на доступ к ней как части общего права требует серьезного научно-методологического подхода в рамках специально выделенной темы, что особо подчеркивается отдельными авторами. В связи с этим в рамках настоящей статьи лишь демаркируем проблему, осмыслением которой концептуально предстоит заняться с общетеоретических позиций права в ближайшее время.

*Терминологические пределы теоретико-правового понятия «режим доступа».* Проблема состоит в том, что точное определение понятия «доступ» пока в юридической науке не разработано. Словосочетание «категория доступа» уже достаточно неплохо «прижилось» в науке информационного права, но полного признания как правовое понятие не получило. Многие ученые избегают употребления данного терминологического объекта, хотя специальных исследований в данном направлении пока нет.

Вызывает некоторые сомнения научность применения термина «категория доступа». Исследование этимологии термина «категория» позволяет усомниться в необходимости употребления его в данном смысле.

Приведем несколько определений понятия «категория»: это специальное понятие, используемое при построении теорий; наиболее общее или специальное априорное понятие, применяемое при построении теорий, произошедшее от древнегреческого высказывание, обвинение; признак; любое понятие, которое является «предельно общим» или близким к нему; понятие, обладающее большой мощностью (объемом); понятие, отражающее последовательную стадию становления любого конкретного целого (соответственно процесса его духовно-теоретической репродукции); классы знания, этапы и факторы познавательного процесса, поэтому они входят в систему управления знаниями. Несмотря на значительный интерес древних к «категориям» (Аристотель, Порфирий, Боэций, Р. Лулльский, И. Кант, Г. Гегель и др.)<sup>4</sup>, их применение в современном естествознании, гуманитарных и социальных науках осуществляется в основном на уровне интуиции.

Что касается определения термина «правовая категория», то это систематизированная форма выражения правового знания, своеобразные сгустки человеческой мысли, совокупность таких мыслей, вобравших в себя знания о государственно-правовых явлениях, их свойствах и признаках. В определенном смысле с некоторым упрощением правовые категории, если пренебречь в т.ч. методологической строгостью, можно представить как предельное правовое понятие. В связи с этим, словосочетание «категория доступа» в правовом понимании обладает необоснованно завышенным объемом не до конца определенного содержания термина «доступ».

Полагаем целесообразным использование термина «режим» в связке с термином «доступ». В переводе с латинского и французского языков «режим» означает: 1) государственный строй, совокупность средств, методов, способов осуществления власти; 2) строго установленный распорядок жизни (труда, отдыха, питания, лечения, сна); 3) систему обязательных правил, требований, норм, принципов, установленных для какого-либо вида деятельности (например, охраны водных ресурсов, режим каботажных перевозок и т.п.); 4) определенное состояние, положение, статус кого-либо или чего-либо (отсюда выражения: «режимный завод», «режимный объект», «режимное производство»).

Значения слова «доступ» по словарю Ефремовой: доступ – место, по которому можно подойти, приблизиться к чему-либо; возможность входа; разрешение пользоваться чем-либо, получать что-либо; проникновение чего-либо, куда-либо; по словарю Ожегова: доступ – впуск, посещение с какой-нибудь целью; по словарю Ушакова фактически аналогично предыдущим<sup>5</sup>.

С юридических позиций терминологические поиски дефиниций в информационном праве находятся в начальном пути формирования понятийно-категориальных основ, что напрямую касается демаркации термина «доступ» к информации. Фактически сложилась научная позиция классификации информации по режиму доступа к ней на общедоступную и информацию ограниченного доступа.

По мнению И.Л. Бачило, доступ к информации является одним из нескольких компонентов института права на информацию<sup>6</sup>. Информация подразделяется в зависимости от степени открытости на общедоступную и информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами. Аналогичной точки зрения придерживаются Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров<sup>7</sup>.

Л.К. Терещенко выдвигает и обосновывает вывод о том, что совокупность норм, регулирующих доступ к информации, может быть выделена в самостоятельный правовой институт<sup>8</sup>.

Доступ к информации в юридической науке часто рассматривается с позиции оформления режимов свободного и ограниченного доступа к ней, которые являются, например, по мнению О.А. Городова, частными по отношению к «заглавным», «генеральным» режимам<sup>9</sup>. Некоторые ученые вкладывают в понятие «доступ» поиск и получение информации, что в целом поддерживается законодателем. Научные исследования, посвященные проблемам ограничения доступа к информации, носят, как правило, теоретико-прикладной характер. О.А. Городов дифференцирует режим свободного доступа на три частных: режим исключительных прав; режим общественного достояния; режим массовой информации, а режим ограниченного доступа рассматривает с позиции конфиденциальной информации и информации, отнесенной к государственной тайне<sup>10</sup>.

Е.К. Волчинская на основе анализа системы информации ограниченного доступа исследовала теоретические подходы к формированию правовой системы тайн и аргументировала, что «существующие категории информации ограниченного доступа при всем терминологическом разнообразии нашего законодательства об информационной безопасности включают четыре...» категории, которые могут быть положены в основу создания системы тайн с исчерпывающим перечнем категорий<sup>11</sup>.

Опираясь на авторские исследования термина «режим», полагаем возможным и целесообразным использовать термин «режим доступа» к ИР как одной из основных составляющих правового режима ИР.

*Нормативно-правовые основы режима доступа к информации в Беларуси.* Белорусское информационное законодательство, находясь в стадии развития, признает приоритет и опирается на международные принципы права, в основе которых гарантируется свобода доступа к информации: Всеобщая Декларация прав человека 1948 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., вступивший в силу 23 марта 1976 г.; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., вступившая в силу 3 сентября 1953 г., и др. К примеру, Всеобщая Декларация прав человека в ст. 19 закрепляет одно из важнейших политических и личных прав человека свободу искать, получать и распространять информацию.

В конституционных нормах Беларуси в соответствии со ст. 34 Конституции Республики Беларусь используется словосочетание «право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды», что составляет конституционную основу права на информацию. В действующем законодательстве Беларуси закреплены основополагающие понятия «доступ к информации» и «право на информацию». Нормы Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» устанавливают право на информацию посредством осуществления государственными органами, физическими и юридическими лицами поиска, получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения, распространения и (или) предоставления информации, пользования информацией. *Доступ к информации* определяется как возможность получения информации и пользования ею. В частности, *доступ к государственным секретам* рассматривается как ознакомление гражданина с государственными секретами или осуществление им иной деятельности с использованием сведений, составляющих государственные секреты. Государственные секреты являются по сути информацией с ограниченным доступом, что должно быть и отчасти отражается в специальном правовом режиме. Сравнивая эти два законодательно закрепленных определения, очевидным становится несогласованность и противоречивость в определении терминологического наполнения понятия «доступ к информации».

Российский законодатель раскрыл «право на доступ к информации» через право на поиск и получение информации (п. 6 ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»)<sup>12</sup>.

В законодательстве, как и в науке практически всех стран постсоветского пространства, используются режимы общего (свободного) и ограниченного доступа к информации.

В белорусском законодательстве установлены виды информации, доступ к которым не может быть ограничен и доступ к которым может быть ограничен на уровне законодательного акта, т.е. установление ограничений распространения и (или) предоставления информации возможно только законодательными актами Республики Беларусь. Согласно ч.3 ст.34 Конституции Республики Беларусь «пользование информацией может быть ограничено законодательством в

целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав». Кроме того, исходя из смысла закона в понятие «пользование информацией» входит реализация непосредственно права извлечения полезных свойств и качеств информации, также получение, распространение и (или) предоставление ее. Следовательно, ограничение доступа к информации представлено как ограничение возможности на получение, распространение и (или) предоставление, а также ограничение реализации права на пользование ею.

*Режим общего доступа к информации* обеспечивается внутригосударственными гарантиями поиска, получения и использования информации, которые нашли свое отражение, помимо Конституции Республики Беларусь, в специальных актах законодательства. Статья 6 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» фактически повторяет ч.1 ст. 34 Конституции Республики Беларусь и устанавливает право на информацию посредством осуществления государственными органами, физическими и юридическими лицами поиска, получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения, распространения и (или) предоставления информации, пользования ею. Правовой режим общедоступной информации включает в себя, кроме прочего, также режим общего доступа, состоящего из правовых гарантий на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Закреплена и обязанность государственных органов, общественных организаций предоставления гражданам Республики Беларусь возможности ознакомления с информацией, затрагивающей их права и законные интересы. Законом предусмотрен запрет использования права на информацию для пропаганды войны или экстремистской деятельности, а также для совершения иных противоправных деяний.

Определение в ст. 16 вышеназванного Закона общедоступной информации проходит посредством представления перечня информации, которая не может быть ограничена в предоставлении, распространении и доступе к ней, в частности, не могут быть ограничены доступ, распространение и (или) предоставление следующей информации: о правах, свободах и законных интересах физических лиц, правах и законных интересах юридических лиц и о порядке реализации прав, свобод и законных интересов; о деятельности государственных органов, общественных объединений; о правовом статусе государственных органов, за исключением информации, доступ к которой ограничен законодательными актами Республики Беларусь; о чрезвычайных ситуациях, экологической, санитарно-эпидемиологической обстановке, гидрометеорологической и иной информации, отражающей состояние общественной безопасности, и др. Кроме того, в Законе Республики Беларусь «О государственных секретах» также утвержден перечень сведений, которые не могут быть отнесены к государственным секретам (ст. 15), а именно: являющиеся общедоступной информацией, доступ к которой, распространение и (или) предоставление которой не могут быть ограничены в соответствии с законами; находящиеся в собственности иностранных государств, международных организаций, межгосударственных образований и переданные Республике Беларусь.

*Режим ограниченного доступа* представлен в белорусском законодательстве в выделении информации по признаку «категория доступа», распространение и

(или) предоставление которой ограничено. Законодатель посчитал оптимальным выделить шесть групп информационных единиц ограниченного доступа, выбрав в качестве классификационного основания – порядок распространения и (или) предоставления информации: 1) информация о частной жизни физического лица и персональные данные; 2) сведения, составляющие государственные секреты; 3) служебная информация ограниченного распространения; 4) информация, составляющая коммерческую и профессиональную, банковскую и иную охраняемую законом тайну; 5) информация, содержащаяся в делах об административных правонарушениях, материалах и уголовных делах органов уголовного преследования и суда до завершения производства по делу; 6) иная информация, доступ к которой ограничен законодательными актами Республики Беларусь. Таким образом, Закон не устанавливает ограничения на поиск и получение информации, а лишь регулирует распространение (ознакомление неопределенного круга лиц с информацией) и (или) предоставление (ознакомление определенного круга лиц с информацией) информации, тем самым создавая проблемы правоприменителям по установлению существенных характеристик термина «доступ» к информации.

На основании анализа действующего нормативного массива в сфере регулирования ограниченного доступа к информации, изучения исследований ученых приходим к заключению о необходимости теоретической разработки специальных режимов ограниченного доступа к информации, выделения исчерпывающего перечня режимов доступа в зависимости от уровня конфиденциальности информации (возможно использование классификации информации ограниченного доступа по системе тайн Е.К. Волчинской, В.Н. Лопатина).

Учитывая авторский системологический подход к понятиям «информация», «информационный ресурс» как разноуровневым системам, в которых различен объем содержания<sup>13</sup>, приведем некоторые *выводы*. Уточним, что ИР можно представить как систему зафиксированных определенным образом информационных единиц (ИЕ), в совокупности представляющих собой организованную по установленным правилам структуру информации, в которой обязательными являются единицы информационные по своей сути; единицы, идентифицирующие как ресурс в целом (ИЕ верхнего порядка); единицы, идентифицирующие другие единицы внутри ресурса; единицы, выполняющие роль аутентификации, имеющие также иерархическое построение и единицы, несущие дополнительные функциональные роли, получившие фиксирование (документирование) на бумажном, оптическом, электромагнитном и ином носителе, позволяющем их распознавать и идентифицировать.

*Режим доступа к ИР* – это совокупность средств, способов, форм, обязательных правил и требований, входящих в состав определенного правового режима ИР, позволяющих реализовать право каждого на поиск и получение информации, находящейся в ИР, осуществление иной деятельности, связанной с *уровнем доступа к ИР*.

В данном понимании ИР как организованной определенным образом системы информационных единиц очевидным становится такой важный аспект, как уровень доступа, зависящий не только и не столько от вида входящей информации, сколько от системно-деятельностного подхода к формированию системы информационных единиц и управлению ИР, как специфической информационной деятельности. По системно-деятельностному признаку можно выделить в

режиме доступа определенные уровни доступа к ИР, который, в свою очередь, может быть представлен информацией с общим правовым режимом либо со специальным правовым режимом, либо их сочетанием.

Полагаем возможным предпринять попытку классификации режима доступа к ИР по соответствующим уровням доступа. Первый уровень режима доступа к ИР позволит осуществлять поиск, ознакомление, мониторинг и изучение соответствующих ИЕ, исследование их свойств и признаков, не изменяя содержание, местоположение и иное. Второй уровень режима доступа к ИР позволит выполнять определенные учетно-регистрационные операции (как в ручном, так и в автоматическом режиме) как с отдельными ИЕ, так и с их группой, либо с ИР в целом. Третий уровень режима доступа к ИР позволит редактировать, вносить изменения, модифицировать свойства и признаки ИЕ, создавать новые и удалять старые. Четвертый уровень режима доступа даст право на полное управление ИР, в т.ч. предоставление прав на доступ любого уровня, отчуждение, преобразование, удаление, уничтожение, создание нового ИР.

Данный подход к определению режима доступа к ИР позволит определить круг соответствующих субъектов режима доступа к ИР с наделением их определенными правами и обязанностями, установлением ответственности за нарушение режима доступа, определением системы информационной безопасности государственных ИР.

Аргументируя в более ранних работах обций правовой режим ИР, можно сформулировать вывод о необходимости детальной разработки специальных составов режимов ИР, которые должны в т.ч. конкретизировать специфику правовой регламентации по уровням доступа. Стоит отметить, что единого научного подхода к режиму доступа к ИР ни в теории, ни в практике пока не выработано, хотя отдельные области общественных отношений, связанных с циркуляцией информации с различным режимом доступа, урегулированы нормами права интеллектуальной собственности (правовая охрана баз данных), нормами публичного права (правовая защита государственных секретов), отраслевыми нормами (установление режимов банковской, адвокатской, врачебной и прочей тайны).

<sup>1</sup> См.: Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by> (дата обращения: 11.08.2013).

<sup>2</sup> См.: *Копылов В.А.* Информационное право. М., 2002. С. 72.

<sup>3</sup> *Терещенко Л.К.* Правовой режим информации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

<sup>4</sup> См.: Категория. Материал из Википедии – свободной энциклопедии. URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Категория\\_\(философия\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Категория_(философия)) (дата обращения: 27.09.2012).

<sup>5</sup> Понятие слова «доступ». Толковые словари / Все толковые словари русского языка в едином рубрикаторе. URL: <http://tolkslovar.ru/d6317.html> (дата обращения: 27.09.2012).

<sup>6</sup> См.: *Бачило И.Л.* Информационное право: учебник для магистров. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 138; 145; 230–253.

<sup>7</sup> См.: *Попов Л.Л., Мизгачев Ю.И., Тихомиров С.В.* Информационное право: учебник М., 2010. С. 104.

<sup>8</sup> См.: *Терещенко Л.К.* Указ. раб.

<sup>9</sup> См.: *Городов О.А.* Информационное право: учебник. М., 2009. С. 56.

<sup>10</sup> См.: Там же. С. 55–83.

<sup>11</sup> См.: *Волчинская Е.К.* О проблемах формирования правовой системы ограничения доступа к информации // Информационное право. 2013. № 4.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; 2014. № 19, ст. 2302.

<sup>13</sup> См.: *Шалаева Т.З.* Информационные ресурсы Беларуси: проблемы правового режима. Брест, 2013.

# ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

---

**А.А. Воротников**

## БЮРОКРАТИЯ И ГОСУДАРСТВО: ИСТОРИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

Корреляция бюрократия - государство существовала всегда. Именно через бюрократию реализуются многие права, свободы, интересы личности. Но нередко этому препятствуют корпоративные и личные интересы людей, образующих государственную бюрократическую машину.

Значение термина «бюрократия» часто менялось в зависимости от конкретно-исторической обстановки, неоднозначную смысловую трактовку имеет оно в разных трудах. Различия в характеристиках этого явления часто относят к эволюции позиций в понимании бюрократии.

**Ключевые слова:** бюрократия, государство, теория бюрократии, модели бюрократии, рациональная бюрократия.

**A.A. Vorotnikov**

## BUREAUCRACY AND STATE: HISTORY OF RELATIONSHIP

Correlation bureaucracy – state has always existed. It is through the bureaucracy implemented many of the rights, freedoms, interests of the individual. But often this is because of corporate and personal interests of the people forming the state bureaucratic machine.

The meaning of the term «bureaucracy» was often changed depending on the specific historical situation, ambiguous semantic interpretation has it in different works. Differences in the characteristics of this phenomenon is often referred to the evolution of the positions in the understanding of the bureaucracy.

**Keywords:** bureaucracy, state, theory of bureaucracy, models of bureaucracy, rational bureaucracy.

Соотношение бюрократии и государства как системы органов требует интеграции результатов исторического, социально-психологического, организационно-управленческого и государственного анализа. Несмотря на постоянную актуальность темы бюрократии, наука еще не имеет всеобъемлющей теории, объясняющей природу бюрократии на различных этапах общественного развития. В советский период данная тема была практически закрыта для исследований, разрабатывались лишь общие вопросы социального управления. Начало основательному исследованию проблемы было положено многочисленными публикациями в периодической печати в т.н. перестроечный период. Многие из них легли в основу первых монографических исследований по данной проблематике, для которых характерен определенный эмоциональный настрой и антибюрократическая эйфория: здесь и ярко выраженное стремление высказаться о назревших проблемах государственной и общественной жизни, и твердая уверенность в возможности их быстрого решения<sup>1</sup>.

---

© Воротников Андрей Алексеевич, 2014  
Доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: 89042411002@mail.ru

Понятие «бюрократия» нередко воспринимается как отрицательное из-за крайне часто смешиваемых двух семантически близких конструкций: бюрократия как определенный социальный слой и бюрократизм как присущее некоторым управленцам патологическое состояние, некая социальная болезнь, что негативно сказывается на реальной практической деятельности государственного аппарата. Общественная жизнь невозможна без системы рациональной бюрократии (именно рациональной), исключаяющей ее крайнее проявление — бюрократизм.

Научная разработка проблем бюрократии началась с 1985 г., когда появились работы В.П. Макаренко, А.В. Бузгалина, Б.П. Курашвили, А.Г. Худокормова, А.Г. Каратуева, С.А. Денисова<sup>2</sup>.

Исследования последних лет посвящены осмыслению роли, которую играет бюрократия в модернизации страны, а также возникающим в связи с этим трудностям.

Термин «бюрократия» происходит от сочетания французского слова «bureau» (бюро, канцелярия) и греческого «kratos» (власть) и буквально означает «господство канцелярии»<sup>3</sup>. В этом смысле данное словосочетание может быть истолковано в двух значениях:

- 1) узкий, привилегированный чиновничье-административный слой;
- 2) специфическая форма социальной организации, в которой исполнительная власть практически независима и проявляет тенденции к произволу, формализму, стремлению подчинить правила и задачи деятельности организации целям своего сохранения и укрепления.

Справедливости ради следует отметить, что понимание термина «бюрократия» менялось в зависимости от конкретно-исторической обстановки, приобретало неоднозначную смысловую трактовку в разных трудах, что характерно и для современных работ. Существуют следующие определения данного термина. «Бюрократия — ...иерархическая организация, оторванная от народа и чуждая ему управляющая система, делающая основным правилом своего функционирования собственное сохранение и воспроизводство»<sup>4</sup>. К основным признакам бюрократии отнесены: чиновничество, карьеризм, угодничество, формализм, бездушие. Несколько позже дается такое определение этого явления: «Бюрократия — ...обозначение слоя служащих в крупных организациях ... необходимый элемент управления»<sup>5</sup>. В качестве его основных признаков уже названы иерархичность, строгая регламентация, разделение труда и ответственности в осуществлении формализованных функций, требующих специального образования.

Различия приведенных характеристик, на первый взгляд, можно отнести к эволюции позиций в понимании бюрократии, произошедших в обществе за столь короткий промежуток времени. Однако на самом деле налицо явное смешение категорий «бюрократизм» (а именно он охарактеризован в «Философском словаре») и «бюрократия», правильно истолкованной в «Большом энциклопедическом словаре».

Известный английский ученый М. Элброу разбирает семь смысловых значений термина «бюрократия», используемых в западной политико-правовой науке (должностные лица, аппарат, организация со штатом служащих и др.)<sup>6</sup>.

Оригинальное мнение относительно определения данного понятия высказывает К. Лефорт: «Бюрократия вообще представляется явлением, о котором каждый говорит, которое каждый чувствует и знает по опыту, но которое не поддается концептуализации»<sup>7</sup>.

Вопрос о существовании бюрократии имеет многовековую историю. Управленческие аппараты первых государств представляли довольно развитые бюрократические машины. Это относится к древнему Египту и Вавилону, средневековому Арабскому Халифату и могучей Российской империи. К примеру, крупнейшая бюрократическая машина древнего Египта возникла около 4,5 тыс. лет назад. Веще не разделенном на антогонистические классы древнеегипетском обществе жрецы – каста бюрократов – организовывали и подчиняли себе огромные массы людей, направляя их на строительство пирамид, оросительных систем, дворцов фараонов.

Однако введение в научный оборот термина «бюрократия» произошло в середине XVIII в. Впервые его употребил французский экономист Винсент де Гурней с явно негативным оттенком в значении некоего способа осуществления государственной власти с помощью оплачиваемых гражданских чиновников. Этим обозначалась политическая система, где доминировали «назначенные чиновники».

В Российском государстве возникновение и усиление бюрократии шло параллельно с возникновением и усилением государственной власти. Наряду с политической централизацией развивалась и централизация административная как орудие и подспорье первой. Она была необходима для того, чтобы вытеснить феодальную аристократию и старые общинные власти из всех сфер управления и создать особый класс должностных лиц, непосредственно и исключительно подчиненных влиянию центральной власти. С переходом к капиталистической общественно-экономической формации непрерывно расширяется круг деятельности государства, возникают новые управленческие задачи. Именно при управлении, построенном на началах жесткой централизации, государственная бюрократия становится доминирующей силой общества. Значительный численный рост, управление основными рычагами политической власти дают ей возможность почувствовать себя особым слоем — профессиональной бюрократией. Этот слой тяготеет к определенной автономии и влияет на государственную жизнь через свои управленческие структуры посредством профессионально обученных специалистов. Бюрократический административный аппарат профессиональной бюрократии осуществляет свою деятельность на основе нормативно-правовых положений, установленных различными ветвями государственной власти.

Само по себе слово «бюрократия» не должно иметь отрицательного смысла и нести негативной нагрузки. Государство осуществляет основные направления своей деятельности через служащих. Различные учреждения и конторы как звенья государственного аппарата, органы управления предприятий и организаций создаются для управления происходящими в подведомственных структурах процессами, для организации связей между участниками общественной жизни, а также между ними и обществом в целом. При этом вполне логично и оправданно, что эти органы наделены определенной властью в рамках своей компетенции. Однако существует мнение, что они стремятся не к собственной выгоде, а действуют в интересах прежде всего тех, кто уполномочил их управлять, удовлетворяют потребности самих управляемых<sup>8</sup>.

Слово «бюрократия» достаточно часто употребляется как синоним административного управления. Термином «бюрократия» нередко обозначается рационально организованная система управления, в которой работают компетентные служащие на должном профессиональном уровне. Такое понимание бюрократии во многом связано с работами немецкого ученого Макса Вебера.

В недавнем прошлом в советской политико-юридической науке термин «бюрократия» употреблялся в ярко выраженном негативном смысле как своеобразное «контруправление», т.е. акцент явно смещался в сторону извращенных форм управления и по сути, исходя из обозначаемых признаков (раздутость и запутанность аппарата управления, волокита, бумаготворчество, подмена законов подзаконными актами, протекционизм и т.п.), демонстрировалось и раскрывалось понятие «бюрократизм». В связи с этим необходима четкая дифференциация категорий «бюрократия» как профессиональной группы людей, занятых управленческой деятельностью, и обслуживающих ее – нормальной, позитивной категории и «бюрократизм» – категории с негативным содержанием, который необходимо воспринимать как врожденный, тяжелый и хронический недуг органов управления, свойственный любому обществу, независимо от формы правления и политического режима. При изменении формы правления бюрократизм способен к изменчивости и приспособляемости.

В истории Российского государства просматриваются глубокие корни и традиции российской бюрократии, обладающей своими специфическими особенностями. Русь, Россия постоянно была предметом притязаний как с Востока, так и с Запада, и в своеобразной борьбе за выживание, за сохранение своей независимости вынуждена была укреплять свое государство, с появлением которого возникает и государственная бюрократическая служба.

Гражданского общества европейского образца в России никогда не существовало. Российское государство всегда господствовало над российским обществом. Поэтому бюрократия обладала преимуществом, по сравнению с другими, даже привилегированными сословиями. Экономические преобразования государства осуществлялись сверху, т.е. в интересах, прежде всего, бюрократии и ею же проводились в жизнь.

Следует отметить, что исторические основы русской бюрократии и бюрократий западноевропейских также существенно различаются. «Собирание Русской земли» требовало централизации в управлении, а централизация неизбежно порождала бюрократию. Наше дворянство вышло из среды бюрократии и было сословием по преимуществу служилым. На Западе (за исключением Англии и Швейцарии) чиновничество соединило в одних руках раздробленную верховную власть и служило сплочению национальностей и государств. Бюрократия там формировалась из среднего класса, заключившего в свое время союз с королевской властью для низложения феодализма. Французский легист был человек «худородный», враждебно относившийся к гордой провинциальной аристократии, которую он должен был обессилить<sup>9</sup>.

В современной науке различают несколько типов в трактовке понятия «бюрократия». Прежде всего, сюда относят модель, сконструированную М. Вебером (1864–1920), оказавшую огромное влияние на развитие всей политико-юридической науки. В социологической же науке теория Вебера положила начало целому разделу — социологии организаций<sup>10</sup>. Если социология организаций рассматривает управленческие структуры во всех сферах общественной жизни, то в политической социологии одним из объектов исследования выступают бюрократические организации, действующие в сфере политики, к числу которых относятся в первую очередь аппарат государственного управления и политические партии. Изучая структуру и деятельность таких организаций, по-

литические социологи основное внимание уделяют проблеме власти бюрократии и социальным основам этой власти в различных обществах.

Основными источниками, в которых изложена теория бюрократии, являются две работы М. Вебера: монография «Хозяйство и общество» (1922), к сожалению, незавершенная и статья «Парламент и правительство в преобразованной Германии». В отечественной науке интерес к трудам М. Вебера стал проявляться лишь с начала 80-х гг. Однако работы этого периода, с присущей им идеологизацией, характеризует резкая критическая направленность по отношению к творчеству великого немецкого ученого. И лишь с начала 90-х гг. появляются исследования, объективно истолковывающие суть теории рациональной бюрократии, согласно которой современная форма бюрократической организации, пришедшая на смену патриархальной системе средневековой администрации, была таким же историческим прогрессом, как переход от феодального к капиталистическому способу производства. М. Вебер полагает, что организация современного типа предполагает господство общеобязательных регламентированных процедур, исполнение которых не должно зависеть от того, кто именно и по отношению к кому их исполняет. Единый порядок, его унификация становятся гарантией против недостатков конкретных людей и возможных злоупотреблений. Бюрократизация же социальных и политических отношений воспринимается как самоочевидный факт. Социальная структурированность, по мнению М. Вебера, необходима не только для сил (социальных групп, сословий и т.д.), находящихся непосредственно в системе аппарата управления и заинтересованных в его консервации, но и для всех членов общества<sup>11</sup>.

Рассмотрение бюрократии в качестве правящего класса или слоя, признание смешанных форм политического господства, т.е. различных вариантов бюрократического управления — наиболее важные черты теории Вебера. Названные формы управления могут существовать во взаимосвязи с традиционными вариантами правления и политического режима.

Бюрократия воспринимается как типичный пример легального господства. Она основывается на следующих принципах:

- 1) существование определенных служб, компетенций фиксируется определенными законами и правилами;
- 2) защита служащих в выполнении их функций;
- 3) иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации. Обычно в такой структуре соблюдается единоначалие, а не коллегиальное руководство и налицо тенденция к максимальной централизации власти;
- 4) подбор кадров производится на конкурсной основе по прохождении экзаменов или по предпочтению дипломов, что требует от кандидатов наличия соответствующего образования;
- 5) регулярная оплата труда служащего в виде фиксированной заработной платы и выплаты пенсии при уходе с государственной службы; размеры оплаты устанавливаются в соответствии со штатным расписанием, учитывающим внутреннюю административную иерархию и уровень ответственности служащего;
- 6) право контроля со стороны администрации за работой подчиненных (путем создания контрольно-дисциплинарной комиссии);
- 7) возможность продвижения по службе на основе оценки по объективным критериям, а «не по усмотрению администрации»; полное отделение выполняе-

мой функции от личности служащего, т.к. никакой служащий не может быть собственником своего поста или средств управления<sup>12</sup>.

Отличительной чертой европейской, веберовской модели бюрократии является ее рациональный, организованный характер, обеспечивающий эффективное управление на основе законов.

Условия бюрократической организации формируют специфический тип личности, главными психологическими и моральными чертами которой является политический, моральный и идейный конформизм, ориентация на выполнение формальных обязанностей, стандартизация потребностей и интересов, следование правилам и предписаниям.

В связи с разной степенью компетентности и ответственности работников аппарата основным структурообразующим принципом бюрократической организации является иерархия. Как принцип организации многоуровневых систем иерархия заключается в упорядочении взаимодействия различных уровней в порядке подчинения низшего высшему. Каждый уровень выступает как управляющий по отношению ко всем нижестоящим и подчиненный (за исключением самого верхнего) вышестоящим уровням. Стремление к четко обозначенной и фиксированной иерархии есть закономерность бюрократического управления.

Наиболее опасными проявлениями бюрократии М. Вебер считал экспертную подготовку и функциональную специализацию работы бюрократа, что делало его труднозаменимым, а контроль за ним — просто невозможным<sup>13</sup>. Это относится как к сфере публичной администрации, так и к менеджменту в частном секторе. Дробление процесса труда и специализации привело к появлению в рамках бизнеса и государства власти специалистов и экспертов — власти технбюрократии<sup>14</sup>.

Впервые основательной критике теорию бюрократии М. Вебера подверг К. Фридрих в статье «Некоторые замечания относительно анализа бюрократии Вебера»<sup>15</sup>. Он заметил, что сама концепция идеальных типов, с методологической точки зрения, внутренне противоречива и запутанна. Это сказалось на трактовке М. Вебером бюрократии с позиции определенного субъективизма и личных предпочтений. При отборе аспектов и критериев в описании бюрократии М. Вебер опирается лишь на собственную интуицию, а не на эмпирические события. Кроме того, субъективизм М. Вебера, по мнению автора, проявился и в присутствии нормативно-оценочного элемента при трактовке бюрократии как развитой, совершенной.

Определенным источником истолкования М. Вебером теории бюрократии послужили характеристики этого явления, предложенные Гегелем. Бюрократия, по Гегелю — это средоточие государственного сознания и наиболее выдающейся образованности. Она составляет основу среднего сословия. В гегелевской концепции бюрократии и государства прослеживаются элементы их абсолютизации в смысле придания им априорного совершенства. Гегель несколько недооценивал негативные аспекты бюрократизма — крайнего появления бюрократии. Полагая, что бюрократия должна составлять основную часть среднего сословия, которому свойственны стабильность, развитый интеллект и правовое сознание, вместе с тем предупреждал, что его конструкция неприемлема для России, где одни составляют массу крепостных, другие — правящих.

Намеренно не разграничивает категории «бюрократия» и «бюрократизм» К. Маркс. В отличие от Гегеля он видел в бюрократии не «универсальное проявление государственного разума», а один из «частных» классов наряду с бур-

жуазией и рабочими. Бюрократия по Марксу есть необходимая форма организации капиталистического производства. Разделение труда и его отчуждение в производственных отношениях неминуемо порождают необходимость в руководящем аппарате и во всевозможных надзирателях. Согласно его позиции задачей чиновника в обществе является лишь формальная поддержка якобы всеобщего государственного интереса. Бюрократия выступает примиряющей силой между корпорациями гражданского общества и получает возможность выдавать свои частные интересы за всеобщие. Основное внимание он обращает на взаимопревращение формы и содержания, цели и результата. «Так как бюрократия, — писал он, — делает свои «формальные» цели своим содержанием, то она всюду вступает в конфликт с «реальными» целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание — за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи или канцелярские задачи — в государственные. Бюрократия есть круг, из которого никто не может выскочить»<sup>16</sup>. Именно акцент на форме управления и ее возведение в абсолют, а за ним и выхолащивание главных результатов деятельности, в которых заинтересовано общество по Марксу составляет конечную цель бюрократизма.

К. Маркс считает, что социальные предпосылки бюрократических отношений коренятся во взаимосвязи частной собственности с выполнением государственных функций и реализацией частных интересов в качестве всеобщих. Он оперирует категорией «государственный формализм», которая является тождественной гегелевскому «аппарату управления государством».

Основным объектом исследования Маркса в этой области явилась деятельность прусской бюрократии первой половины XIX в. Именно основываясь на ее жесточайшей критике, сформировались основные характеристики бюрократизма, но не бюрократии. В этом определенная ограниченность, однолинейность исследования, его отрыв от существовавшего мирового опыта положительной деятельности бюрократических структур. Убежденность Маркса в буржуазной природе бюрократии, переводила борьбу с ней в плоскость борьбы с буржуазией. Анализ Маркса, основанный на классовом подходе, более напоминает прошлое и настоящее «восточной» модели бюрократии.

Известный итальянский ученый Г. Моска разделял все государства на «феодальные» и «бюрократические». Под феодальным типом организации он имел в виду такой тип власти, при котором все управленческие функции исполняются одними и теми же лицами, а государство представляет собой конгломерат малых образований, каждое из которых является самодостаточным. В бюрократическом государстве функции управления специализированы, а власть отправляется в большей мере правящим классом в целом, нежели отдельными лицами. При этом совершенно очевидно, что Моска имел в виду бюрократические государства как более развитый тип организации, а феодальные — как менее развитый.

Анализируя бюрократическое государство, Моска отмечает, что в нем «функции управления распределены не географически, а в соответствии с их характером... каждый атрибут верховной власти теперь возложен на множество отдельных иерархий чиновников, каждый из которых получает свой импульс от центрального органа государства. Поскольку различные функции правительства распределены среди разных лиц, деятельность малых групп, осуществляющих контроль над государством, становится значительно более эффективной и надежной»<sup>17</sup>.

Веберовский вариант осмысления социальной роли прошлого и современного чиновничества более универсален. Проблема «профессиональных чиновников» стоит в ряду «рациональной бюрократии». Бюрократизм же должен восприниматься исходя из обозначенных формул как «иррациональная бюрократия». Вопрос «правлящего класса или слоя» вполне соответствует традиционным формам его интерпретации. Тем более, Вебер выступает за признание смешанных форм политического господства, а в частности, разных вариантов бюрократического типа управления. Бюрократическое устройство есть господство профессиональных чиновников в обществе, основанном на праве. «Бесполезно, – справедливо полагал известный английский ученый Людвиг фон Мизес, – критиковать то, что бюрократ педантично соблюдает жесткие правила и предписания. Такие правила необходимы. Эти правила являются единственным средством обеспечить верховенство закона при ведении государственных дел и защитить граждан от деспотического произвола»<sup>18</sup>.

Существовавший в России бюрократический аппарат во многом был схож с китайским чиновничеством. Государственная служба являлась источником политической власти и давала возможность экономического обогащения. Однако российские дворяне в отличие от своих «восточных собратьев» являлись не только чиновниками, но и господами в своих имениях. И все же социальное положение определялось не владением земель, а, прежде всего, занимаемой должностью.

Чин – основная категория российской бюрократической действительности после принятия Петром I знаменитой «Табели о рангах». Иностранец, определяя положение в России, справедливо полагает, что «здесь все зависит от чина — не спрашивают, что значит такой-то, что он сделал или может сделать, а какой у него чин»<sup>19</sup>. В зависимости от продвижения по бюрократической лестнице, от занимаемого чина радикально изменяется отношение к человеку. От того, каков был чин, нередко зависели и формы наказания, которым мог быть подвергнут его обладатель. Карьера предполагает поступательное движение от малых чинов к более высоким. Продвижение по службе охватывается категорией «сделать карьеру». История жизни рассматривается как цепочка занимаемых должностей.

В.И. Ленин, как и все приверженцы марксизма, не проводил жестких категориальных различий между бюрократией и бюрократизмом, отрицал классовый характер бюрократии, никогда не рассматривая бюрократию как самостоятельный класс в масштабах общества. Все это был лишь пережиток буржуазной системы, требующий нещадной борьбы и искоренения. «Мы переняли, — писал Ленин в 1922 г., — от царской России самое плохое, бюрократизм и обломовщину, от чего мы буквально задыхаемся...»<sup>20</sup>. Полагалось, что бюрократизм органически присущ лишь буржуазному государству. «...Должностные лица развращаются ... обстановкой капитализма и проявляют тенденцию к превращению в бюрократов, то есть в оторванных от масс, в стоящих над массами привилегированных лиц»<sup>21</sup>.

Выяснение комплекса взаимосвязей прежней бюрократии с экономической, политической сферами общества приводит Ленина к выводу о необходимости слома бюрократической машины классово-антагонистического общества в пролетарской революции. «Рабочие, завоевав политическую власть, разобьют старый бюрократический аппарат, сломают его до основания... заменят его новым, состоящим из тех же самых рабочих и служащих, против превращения коих в бюрократов будут приняты тотчас меры... 1) не только выборность, но и сменяемость в любое время; 2) плата не выше платы рабочего; 3) переход немедленный

к тому, чтобы все исполняли функции контроля и надзора, чтобы все на время становились «бюрократами» и чтобы поэтому никто не мог стать «бюрократором»<sup>22</sup>.

По сути речь велась о замене одного бюрократического аппарата другим, более совершенным, однако на деле все тем же, бюрократическим. Это обусловлено тем, что наличие государства как такового в любом его виде неизбежно предполагает и существование особого бюрократического аппарата и его структур.

Объективность этого процесса подтверждена всем ходом исторического развития как России, так и всего мирового сообщества.

Рост Советского государства вызвал к жизни новый мощный бюрократический аппарат, который, с одной стороны, выполнял функции управления общественными делами, с другой — превратился в неподконтрольную корпоративную, нередко коррумпированную силу. Однако на всем протяжении жизни нашего государства бюрократия причислялась к прослойке служащих и никогда не считалась отдельным сословием или классом. Во многом это было выгодно самому государственному аппарату, который во все времена старался быть закрытым для исследователей.

Критически осмысливая типологию государств, предложенную советской теоретико-правовой наукой, следует иметь в виду определенную идеологическую подоплеку выдвигаемых критериев классификации, нередко упрощение сложных исторических процессов, определенный догматизм в исследовании. Все это приводило к необъективному раскрытию сущности конкретных государств. В одних случаях это было создание идеальных, выгодных правящей партии схем и построений, в других — искажение ряда позитивных моментов, положений, не укладывающихся в «прокрустово ложе» существующей в стране идеологии.

Не стоит принимать за абсолют и те классификации государственно-правовых систем, которые были даны под диктатом давящего в тот период мировоззрения. Но это совсем не значит, что необходимо отвергнуть тот положительный опыт в исследовании, который был независим от «внешних воздействий» и не являлся продуктом конъюнктуры.

Наряду с известными и общепризнанными в общей теории типами государств (рабовладельческое, феодальное, капиталистическое) следует рассматривать и бюрократический тип государства (или просто бюрократическое государство), прошедший не менее длительный исторический путь. Этот тип чередовался в истории с общепризнанными, то возникая, то уступая дорогу более сильному, нарождающемуся типу государства. Он имел определенные исторические рамки, временами превосходившие периоды жизни наиболее исследованных классических типов.

Бюрократическим можно назвать такое государство, где экономическая и политическая власть чиновничества (управленцев) доминирует над волей других членов общества, а существующее право призвано выражать интересы самой бюрократии.

Бюрократический абсолютизм, бюрократическая система правления означают такую форму власти и управления, в которой основные политические функции выполняет назначенное чиновничество. Нередко такую роль играла политическая бюрократия (номенклатура).

Советский бюрократический режим прошел несколько этапов. В этой эволюции можно выделить: 1) этап постоктябрьской бюрократии, в котором наряду с абсолютно новой армией чиновничества присутствовали и представители старой царской бюрократии; 2) этап культа личности с имманентно присущим ему отношением к отдельному чиновнику как к винтику огромного вездесущего

механизма; 3) этап «оттепели»; 4) этап застойного социализма; 4) этап перестроенных преобразований; 5) этап реформ экономической и политической систем.

Критерием классификации бюрократического режима на этапы вполне может быть лидер государства, специфика его деятельности. Так, можно говорить об этапах ленинской, сталинской, хрущевской, брежневской, ельцинской бюрократии. Центральный бюрократический аппарат в связи со сменой лидера достаточно быстро обновляется, подстраивается под центральную бюрократическую фигуру. Подобная мимикрия характерна и для аппаратов на местах. Здесь ориентиры определены в сторону главы бюрократического аппарата (генсека, президента), но в силу географической удаленности от центра или же исходя из различной в разные периоды степени бюрократической централизации может быть учтен и региональный компонент (клановая борьба, количественное преимущество той или иной национальности и др.).

В современной России нередко отсутствуют черты «рациональной» бюрократии в ее классическом понимании, такие как: осуществление всей внутриорганизационной деятельности на основе формальных, нормативно закрепленных процедур; строгое и неуклонное подчинение закону; обезличенность в принятии решений; руководство общегосударственными интересами. И результатом этого является определенная задержка в развитии государственных бюрократических структур. Именно поэтому возникла необходимость в широкомасштабной реформе государственных структур с целью создания высокопрофессиональной «рациональной» бюрократии.

В сегодняшней России говорить просто о бюрократии несколько архаично. Здесь речь должна идти о взаимосвязи бюрократии и элиты в обществе, взаимоотношениях старой и новой номенклатур, а также некоторых других проблемах, поставленных в этой области временем.

Демократическое движение в России начала 90-х гг., бичевавшее пороки старой системы управления, ее номенклатуры, создало аппарат, количественно намного превосходящий прежний. Современные политические процессы вызвали к жизни новую элиту, также во многом контрастирующую с советской. Процесс смены элит, номенклатур не нов для истории, не однозначны его результаты.

Согласно концепции «циркуляции элит» итальянского ученого Вильфредо Парето старая элита дряхлеет, в недрах оппозиции рождается новая элита, она свергает старую при поддержке народа, утверждает свою власть и во второй генерации отчуждается от народа. Круг замыкается.

Основная задача элиты состоит в сохранении своей власти, своего господства даже в том случае, когда эта власть будет противостоять интересам общества.

Корреляция государство – бюрократия существовала всегда. Именно через бюрократию реализуются многие права, свободы, интересы личности. Однако зачастую этому препятствуют корпоративные и личные интересы людей, образующих государственную бюрократическую машину. Это противоречие достаточно сложно, а нередко его просто невозможно ликвидировать. Его можно лишь в большей или меньшей степени смягчить и по возможности сделать источником общественной пользы.

Задача сегодняшнего дня — укрепление аппарата управления, т.е. «рациональной» бюрократии и возможного исключения проявлений бюрократизма – бюрократии «иррациональной».

<sup>1</sup> См. например: *Комаров Е.И.* Бюрократизм — на суд гласности! М., 1989; *Хасбулатов Р.И.* Бюрократия тоже наш враг...: социализм и бюрократия. М., 1989; *Пономарев Л.Н., Шинкаренко В.В.* Это вопрос целой эпохи: демократия против бюрократии. М., 1990.

<sup>2</sup> Макаренко В.П. Бюрократия и государство (Ленинский анализ бюрократии царской России). Ростов н/Д, 1987; Маркс К., Энгельс Ф. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 219–368; Бузгалин А.В., Колганов А.И. Анатомия бюрократизма. М., 1988. С. 64; Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. М., 1988. С. 96; Худокормов А.Г. Экономические корни бюрократизма. М., 1988. С. 191; Каратуев А.Г. Советская бюрократия: система политико-экономического господства. Белгород, 1993. С. 372; Денисов С.А. Бюрократия и позитивное право // Российский юридический журнал. Екатеринбург, 2000. № 2. С. 131–143.

<sup>3</sup> См.: Современный энциклопедический словарь иностранных слов : около 20000 слов. 3-е изд., стер. М., 2000. С. 114–115.

<sup>4</sup> Философский словарь /под ред. И.Т. Фролова. М., 1991.

<sup>5</sup> Большой энциклопедический словарь /под ред. А.М. Прохорова. М., 1997.

<sup>6</sup> Albrow M. Bureaucracy. L., 1970. P. 85-105.

<sup>7</sup> Lefort C. What is bureaucracy? // Telos. 1974–1975. № 22. P. 31.

<sup>8</sup> См.: Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. М., 1988. С. 4.

<sup>9</sup> См.: Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. СПб., 1893. Т.9. С. 293–294.

<sup>10</sup> См.: Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. Н. Новгород, 1997. С. 8-9.

<sup>11</sup> См.: Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Указ. раб. С. 175.

<sup>12</sup> Weber M. Theory of Social and Economic Organization. N.Y., 1947. P. 223-338.

<sup>13</sup> Weber M. Essays in Sociology. N.Y., 1946. P. 229.

<sup>14</sup> Подробнее об этом см.: Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Указ. раб.

<sup>15</sup> Ed. R. Merton and others. Reader in bureaucracy // Illinois. 1952. P. 26–33.

<sup>16</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Указ. раб. С. 271.

<sup>17</sup> Mosca G. Elementi di scienza politica. Bari, 1953. Vol. 2. P. 102.

<sup>18</sup> Людвиг фон Мизес. Бюрократия. М., 1993. С. 98.

<sup>19</sup> Шепелев Л.Е. Отмененные историей чины, звания, титулы в Российской империи. Л., 1977. С. 58.

<sup>20</sup> Ленин В.И. О задачах наркомюста в условиях новой экономической политики // Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

<sup>21</sup> Ленин В.И. Государство и революция // Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 115.

<sup>22</sup> Там же. С. 109.

## П.Ю. Мельников

### РАЗДЕЛ В КРЕСТЬЯНСКОМ ОБЫЧНОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XIX ВЕКА

В статье рассматриваются основные принципы проведения семейных разделов во второй половине XIX в. в Российской империи, круг участников, размер долей, региональные особенности разделов.

**Ключевые слова:** Российская империя, семья, домохозяйство, раздел, власть домохозяина, доля имущества, обычное право, региональные особенности.

P.Y. Melnikov

### SECTION IN THE PEASANT CUSTOMARY LAW RUSSIAN EMPIRE IN THE XIX

In this paper are considered the basic principles of the partition in the second half of the XIX century, the number of participants, the size of the stakes, regional features sections.

**Keywords:** Russian Empire, family, household, section, the power of the householder, the percentage of the property, common law, regional peculiarities.

Раздел крестьянского хозяйства – явление в сельской жизни дореволюционной России, получившее широкое распространение после реформы 1861 г. Предоставление крестьянству юридической свободы неминуемо повлекло за собой увеличение экономической самостоятельности данного сословия. Сложная семья, состоящая из нескольких супружеских пар и подчинявшаяся власти

© Мельников Павел Юрьевич, 2014  
Кандидат исторических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: p\_melnikov@list.ru

«большака», начинает уступать место семье «малой» (супруги и дети), начинавшей свою жизнь в результате раздела.

Сложность в изучении данного института возникает из-за чрезвычайной пестроты правовых норм, регулирующих споры между крестьянами. Общегосударственное законодательство на сельском уровне применялось далеко не всегда; по утверждению современника, «если закон и вводит иногда начала, чуждые правовым воззрениям народа – такие постановления остаются в жизни мертвой буквой; народ всегда найдет из них выход, прибегая ко всевозможным обходам — “не всяк прут по закону гнут”»<sup>1</sup>. Поэтому на уровне общегосударственного законодательства было зафиксировано право крестьян пользоваться своими местными обычаями<sup>2</sup>. В результате один и тот же вопрос мог решаться принципиально по-разному – и не только в различных регионах, но даже на уровне одной губернии («что ни деревня, то обычай»).

Говоря о разделе, необходимо в первую очередь определиться с терминами. В исследованиях социально-экономического характера всякое дробление крестьянского хозяйства с образованием отдельных самостоятельных семей назывались разделом. Между тем юридические механизмы данного процесса могли существенно различаться; при всем терминологическом разнообразии можно выделить несколько основных вариантов: «выдел», «раздел», «отдел» (он же – «отход»). «Выделом» называлось отделение отцом сына в самостоятельное хозяйство; при этом наиболее значимые решения — и о проведении выдела, и размере выделяемого имущества полностью зависели от воли отца. «Разделом» же следует считать дробление хозяйства после смерти отца; в таком случае действовали несколько иные правила – и в отношении самого факта проведения, и в отношении круга получавших имущество, и в отношении размера их долей. Наконец, «отдел» или «отход» – самовольный уход сына, в результате которого отец ему ничего не выделял<sup>3</sup>. Иногда трактовка этих терминов приобретала особый, специфический характер: «раздел значит совершенный выход из дома, а отдел только развод по комнатам под одной крышей»<sup>4</sup>, «...при выделе дается полный пай, а при отделе часть пая... самостоятельный уход сына из семьи называется отходом»<sup>5</sup>.

Приведенные уточнения позволяют отбросить существенную часть материала, как относящуюся к иному институту: часто встречающиеся и подробно описанные современниками многочисленные разделы между отцом и сыновьями (т.н. «общий раздел») относятся, как видно, к выделу; отход, по утверждениям авторов, вообще был явлением редким. Раздел же (в более точном понимании этого термина) — это распределение имущества между братьями (большинство случаев), между дядей и племянником, дедом и внуком и в прочих, зачастую очень необычных комбинациях, происходящее после смерти главы семьи.

По поводу права участия в разделе существовала двойственная точка зрения, подкрепленная многочисленными ссылками на сборники обычаев. Поскольку подавляющее большинство разделов происходило между братьями, то напрашивается вывод о том, что участники раздела — это наследники, на что напрямую указывает С.В. Пахман: «Понятие раздела общего семейного имущества находится в тесной связи с правом наследования и с разделами наследства. ... Раздел общего имущества есть раздел наследства»<sup>6</sup>. Соответственно Пахман считает, что основанием для участия в разделе служит кровное родство. Им приводятся следующие аргументы: семья, по понятиям крестьян, основана на кровном родстве, а остальные в ней – наемные работники; при жизни отца члены семьи только

пользуются, а не распоряжаются имуществом; от отца полностью зависит право выдела сына и размер предоставляемой ему доли; при наследовании ближние родственники устраняют дальних; участники раздела получают равные доли<sup>7</sup>.

Данным утверждениям противопоставляется распространенная в то время точка зрения, согласно которой семья считается своеобразной ассоциацией труда с присущими ей признаками трудовой артели. Соответственно семейное имущество считается общим достоянием и члены семьи имеют право на его часть в зависимости от определенного личного вклада: «... Вся область крестьянского наследственного права проникнута, главным образом, началом трудовым; не простая счастливая случайность, а личный труд и собственные старания дают каждому право рассчитывать на получение доли...»<sup>8</sup>. В пользу такого подхода приводятся следующие аргументы: иногда родные сыновья, не работавшие на отца, вообще устраняются от наследства или получают малую часть пропорционально их участию в приобретении имущества; посторонние (в смысле кровного родства) участвуют наравне с родными сыновьями, как правило, если проживут и проработают в семье длительное время; дочери при наличии сыновей устраняются от наследства; даже фактическое сожителство дает иногда любовницам право на имущество их сожителей<sup>9</sup>.

Отчасти эти разногласия в оценке могли возникать из-за времени проведения раздела, производимого либо сразу после смерти хозяина семейства, либо по истечению некоторого периода. Первый вариант был наиболее близок к нормам распределения наследства и потому не учитывал личный вклад в семейное имущество; именно в этом случае предполагалось равенство долей делящихся, зафиксированное в многочисленных источниках<sup>10</sup>. Неравные доли чаще всего наблюдались, во-первых, когда вклад братьев в хозяйство был принципиально различным; во-вторых, когда в крестьянском хозяйстве значимую роль играл отхожий промысел<sup>11</sup>; в земледельческих же районах доминировал уравнительный принцип.

Более сложным оказывался вариант, если оставшиеся после смерти хозяина наследники раздел откладывали по тем или иным причинам (например, запрет общины, малолетство наследников, в некоторых местностях — несогласие матери). В таких случаях хозяйство становилось совместной собственностью под управлением старшего в семье (как правило, это старший из братьев, но, возможно, дядя, а в некоторых местностях даже мать — вдова). Остальные члены семьи, конечно, обязаны ему подчиняться, как младшие — старшему, но делали это лишь до определенного момента — пока сами не решались на обзаведение собственным хозяйством. Этот «временный большак» уже не обладал всеми правами прежнего хозяина, в смысле — по распоряжению совместным имуществом; он — лишь его хранитель до момента раздела. В отличие от прежнего хозяина ему воспрещалось продавать хозяйство (при некоторых исключениях); также он не был властен ни над фактом раздела, ни над размерами долей — эти вопросы решались уже не по его воле, а по существующим в каждой области правилам<sup>12</sup>.

Именно при таком варианте индивидуальный вклад в совместное имущество учитывался и мог изменить соотношение долей. Либо один из братьев работал больше (особенно в областях с развитым отходническим промыслом), либо это были дядя и малолетний племянник, находившийся долгое время под опекой (и дядя при разделе получал дополнительную долю в качестве вознаграждения).

Равенство долей при разделах касалось в первую очередь недвижимости и орудий труда: «На сходе оценивается все имущество, и семья делает раздел имущества (бросая жребий). Собственно, члены схода не участвуют в распределении имущества. Это делают сами делящиеся, но на глазах схода ... по жребию определяют все, и постройки, и инвентарь, и скот»<sup>13</sup>. Величина земельного пая могла колебаться: равная в земледельческих районах и дифференцированная по вкладу в хозяйство – в отходнических. Урожай чаще делился по числу душ, как в великорусских губерниях, так и на территории Украины («я одинъ – мені треба меньше, а ты не одынь – тобі більше»)<sup>14</sup>.

Также довольно распространенным, независимо от местности, являлся приоритет младшего сына на родительскую избу («младшему сыну на корню сидеть, а старшему на новоселье»). В Архангельской губернии это выразилось в праве младшего на т.н. «окладное бревно», т.е. нижний этаж дома, более прочный и теплый<sup>15</sup>. Данное правило имеет вполне прозаическое пояснение: в условиях нерегулируемой рождаемости традиционного общества разница в возрасте между сыновьями могла быть существенной; соответственно, старшие сыновья к определенному времени освобождались из-под власти отца и получали свою долю имущества через выдел, а младший, как более послушный (по возрасту) оставался жить в отцовском доме и содержать престарелых родителей. Если же раздел происходил для всех одновременно, то младший, получая отцовский дом, обязан был помочь отстроиться братьям, а также брал к себе жить сестер – до их замужества (иногда – с получением за это некоторой дополнительной части имущества)<sup>16</sup>.

Распространенность раздела существенно варьировалась в течение XVIII–XIX столетий. До отмены крепостного права данное явление старательно тормозилось у всех категорий крестьянства. Причины этого заключались в том, что большая нераздельная семья («сложная семья» по терминологии П. Ласлетта), состоящая из нескольких семейных пар разного возраста, детей и неженатых родственников, лучше обеспечивала выполнение сельскохозяйственных работ и социальную поддержку слабым. Поэтому и помещичьим, и государственным крестьянам самостоятельный раздел прямо запрещался без соответствующего разрешения начальства – вотчинного или государственного<sup>17</sup>. Кроме того, на сохранение сложных семей также работал Рекрутский устав, согласно которому поделившиеся семьи теряли льготу по отбыванию рекрутской повинности<sup>18</sup>. В результате разделы были явлением довольно нечастым, а около 10% всех семей в начале XIX в. не делились вообще.

После реформы 1861 г. количество разделов настолько увеличилось, что стало вызывать многочисленные нарекания как явление, ухудшающее экономическое положение крестьянства. «Дележи в семьях – дело заурядное», «теперь нет почти ни одной семьи, где бы жили два или более братьев без отца и матери», «два родных брата не могут ужиться вместе», «единственный женатый сын желает жить отдельно» — свидетельствовали многочисленные корреспонденты Этнографического бюро В.Н. Тенишева. Правительство пыталось реагировать в свойственной ему манере – усложнить проведение разделов решением общины; впрочем, никаких реальных последствий этот запрет не имел<sup>19</sup>. «Когда к земскому или к старшине приходят отец с сыном или два брата с разрешением делиться, знайте, что они уже разделились... Ни уговорами, ни административными карами вы их

более не соедините в одну семью», — утверждал впоследствии один из земских начальников<sup>20</sup>.

В качестве причин разделов указывали неравномерность личного заработка (видимо, в селениях с развитым отходничеством), неравенство семей, тесноту жилища, нежелание подчиняться власти «большака» — брата, а не отца<sup>21</sup>. Последний фактор свидетельствует о существенном отличии раздела от уже упомянутого выдела: при выделе сыновья обязаны подчиняться власти главы семьи и их претензии на самостоятельность вполне могут быть оставлены им без внимания, поскольку все имущество принадлежит именно ему. После смерти главы семьи хозяйство остается единым только по решению наследников; один из них может «держатъ боольшину» и управлять имуществом, однако подчинение ему — дело временное и зачастую добровольное. Если власть отца основывается на праве, то власть старшего брата — на уважении и доверии, так что раздел семьи происходит в обозримом будущем.

Немаловажную роль играл и женский фактор. Причины этого — не просто отмечаемые современниками бытовые споры: «детки за щетки, матки за деток», «больше баб в семье, больше греха». В крестьянской семье положение женщины в принципе характеризовалось полной зависимостью от мужа; это проявлялось и в запрете самостоятельных отлучек из дома, и в праве мужа распоряжаться имуществом семьи (кроме приданого), и в физическом насилии мужей (зачастую не считавшемся фактом предосудительным)<sup>22</sup>. Для невестки же положение было особо тяжелым: она попадала в чужую семью в молодом возрасте (средний возраст девушки при вступлении в брак в середине XIX в. колебался от 20 до 21 года), обязана была принести с собой солидное приданое (одежда, постель, орудия для работы и т.д.) и при этом попадала под власть не только мужа, но и даже (в большей степени) старших членов большой семьи («свекор гроза, а свекровь выест глаза», «свекор журлив и драчлив, свекровь журлива и ворчлива, золовка — смутьянка, деверь — пересмешник» — говорят о положении невестки пословицы)<sup>23</sup>. О тяжелой доле женщины свидетельствуют многочисленные высказывания современников о том, что «все разделы из-за баб»: замужняя крестьянка могла желать раздела в большей степени, нежели ее муж; в «малой» семье власть супруга хотя бы отчасти могла быть компенсирована личными волевыми качествами жены, а в семье большой это было бы практически нереальным. В случае же раздела жена сама становилась «большухой» — со всеми вытекающими преимуществами.

Впрочем, «женский фактор» при разделе означал лишь относительную самостоятельность жен в новых семьях. Несмотря на высокую трудовую нагрузку крестьянки в семье, как полноправные участницы раздела женщины упоминались редко. Если раздел происходил сразу после смерти домохозяина, то доминирующим считался принцип «дочь при сыновьях не наследница»; она могла претендовать только на свое приданое как личную собственность.

Наиболее распространенным правилом было содержание братьями незамужних сестер и снаряжение их приданым к свадьбе; если сестры и получали долю имущества, то размеры ее были существенно меньше доли братьев; замужние дочери от раздела устранялись совсем. Полноправное участие дочерей в наследовании отцовского имущества либо носило локальный характер, либо происходило при отсутствии сыновей<sup>24</sup>. Доля матери-вдовы также была меньше доли участников раздела — от 1/4 до 1/7 в зависимости от местности<sup>25</sup>.

Участие в разделе некровных родственников – приемных детей и зятёв (т.н. «зятя – влазени». — П.М.) в основном выглядело так: они получали полный земельный пай и уменьшенный – в остальном имуществе; равная доля обеспечивалась либо заранее заключенным специальным договором, либо длительной работой в новой семье<sup>26</sup>.

Как правило, оценка и сам раздел происходили под контролем стариков; недовольные результатами могли жаловаться сельскому сходу и, уже совсем редко — в волостной суд (впрочем, жалобы эти удовлетворялись не часто и, как правило, прежнее решение оставалось в силе).

Таким образом, раздел крестьянского хозяйства был важным институтом обычного крестьянского права XIX в. и сыгравшим большую роль в процессе трансформации сложной семьи в семью простую.

<sup>1</sup> Тютрюмов И. Имущественные отношения супругов по обычному праву русского народа // Русская речь. 1879. № 2. С. 284.

<sup>2</sup> См.: Полное собрание законов Российской империи (далее — ПСЗ). Собр. 2-е. Т. 36. Отд. 1. № 36657, ст. 38.

<sup>3</sup> См.: Добротворский Н. Крестьянские юридические обычаи в восточной части Владимирской губернии (уезды Вязниковский, Гороховецкий, Шуйский и Ковровский) // Юридический вестник. 1889. Т. 2. С. 276.

<sup>4</sup> Ефименко П.С. Сборник народных юридических обычаев Архангельской губернии. Архангельск, 1869. С. 60.

<sup>5</sup> Матвеев П. Очерки юридического быта Самарской губернии // Записки императорского русского географического общества по отделению этнографии. Т. 8: Сборник народных юридических обычаев. СПб., 1877. С. 29.

<sup>6</sup> Пахман С.В. Обычное гражданское право в России // Юридические очерки. СПб., 1879. Т. 2. С. 298.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 9–10.

<sup>8</sup> Тютрюмов И. Крестьянское наследственное право // Слово. 1881. № 1. С. 46.

<sup>9</sup> См. Тютрюмов И. Имущественные отношения супругов по обычному праву русского народа // Русская речь. 1879. № 2. С. 294; Ефименко А. Исследования народной жизни. Обычное право. М., 1884. С. 160; Оршанский И. Народный суд и народное право // Журнал гражданского и уголовного права. 1875. № 3.

<sup>10</sup> См.: Ефименко П.С. Указ. раб. С. 61; Добротворский Н. Указ. раб. С. 285–286; Семенова-Тянь-Шанская О.П. Жизнь «Ивана». Очерки из быта крестьян одной из черноземных губерний. М., 2010. С. 134; Труды этнографо-статистической экспедиции в западно-русский край, снаряженной императорским русским географическим обществом. Юго-западный отдел. Материалы и исследования, собранные д. чл. П.П. Чубинским (далее – Труды...). СПб., 1872. Т. 6: Народные юридические обычаи по решениям волостных судов. С. 51, 53.

<sup>11</sup> См.: Федоров В.А. Семейные разделы в русской пореформенной деревне // Сельское хозяйство и крестьянство Северо-Запада РСФСР в дореволюционный период: межвузовский сборник научных трудов. Смоленск, 1979. С. 38; Добротворский Н. Указ. раб. С. 286.

<sup>12</sup> См.: Пахман С.В. Указ. раб. С. 292–293.

<sup>13</sup> Семенова-Тянь-Шанская О.П. Указ. раб. С. 134.

<sup>14</sup> См.: Труды... С. 54.

<sup>15</sup> См.: Ефименко П.С. Указ. раб. С. 61.

<sup>16</sup> См. Федоров В.А. Указ. раб. С. 43.

<sup>17</sup> См.: Александров В.А. Сельская община в России (XVII – начало XIX века) М., 1976. С. 300–302; Свод законов Российской империи, повелением государя Николая Первого составленный (далее – СЗРИ). СПб., 1857. Т. 12. Ч. 2. Кн. 3; Т. 4. Кн. 1: Уставы рекрутские. С. 907.

<sup>18</sup> См.: СЗРИ. Т. 4. Кн. 1. Уставы рекрутские. С. 907.

<sup>19</sup> См.: Свод заключений губернских совещаний по вопросам, относящимся к пересмотру законодательства о крестьянах. СПб., 1897. Т. 2. С. 198–260.

<sup>20</sup> См.: Новиков А. Записки земского начальника. СПб., 1899. С. 48.

<sup>21</sup> Добротворский Н. Указ. раб. С. 284.

<sup>22</sup> См.: Ворошилова С.В. Эволюция правового положения женщин в России в XIX – начале XX века. Саратов, 2011. С. 301–313.

<sup>23</sup> См.: Желобковский А.И. Семья по воззрениям русского народа, выраженным в пословицах и других произведениях народно-поэтического творчества. Воронеж, 1892. С. 41.

<sup>24</sup> См.: Ворошилова С.В. Наследственные права женщин в России XIX – начала XX века. Саратов, 2009. С. 79–81.

<sup>25</sup> См.: Там же. С. 90.

<sup>26</sup> См. Федоров В.А. Указ. раб. С. 40.

**Д.С. Кулапов**

## **ВИДЫ МЕДИАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

В статье приводится классификация процедуры медиации на основе изучения отечественного и зарубежного законодательства, а также мнения ученых по вопросу деления медиации на виды по различным основаниям.

**Ключевые слова:** виды или модели медиации, определенные категории споров, юрисдикционные органы, судебный процесс.

**D.S. Kulapov**

## **TYPES OF MEDIATION: THEORETICAL ASPECT**

The article describes the classification of procedure of mediation based on the study of domestic and foreign legislation, as well as the views of scholars on the subject about the division of the mediation procedure on various grounds.

**Keywords:** types or models of mediation, certain categories of disputes, jurisdictional bodies, the judicial process.

Видов или моделей медиации насчитывается множество. Это зависит и от специфики политической и экономической организации страны, и от традиций, сложившихся у конкретного народа, и от сферы, в которой применяют указанную процедуру.

В России в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедура медиации)»<sup>1</sup> предусматривается возможность применения процедуры медиации как во внесудебном порядке, так и в рамках судебного процесса в любой момент до принятия судом решения по делу, в связи с чем считаем возможным выделение в качестве основных таких видов медиации, как внесудебная и проводимая в рамках судебного процесса.

В диссертационном исследовании С.И. Калашниковой получило дальнейшее развитие предложенное Е.И. Носыревой деление альтернативных способов разрешения споров на частные и публичные. По ее мнению, частная медиация представляет собой самостоятельную процедуру урегулирования правовых споров, существующую наряду с юрисдикционными способами их разрешения. Публичная медиация является следствием интегрирования частной медиации в форме процедуры или технологии в деятельность юрисдикционных органов. В зависимости от вида юрисдикционного органа интегрированную медиацию в России С.И. Калашникова подразделяет на: 1) нотариальную, 2) судебную, 3) медиацию в деятельности иных органов гражданской юрисдикции. Рассматривая виды судебной медиации, она выделяет частную медиацию в рамках судебного процесса; медиацию, инкорпорированную в судебный процесс; медиационную технологию, интегрированную в судебный процесс. Автор отмечает, что в России преобладает частная медиация в рамках судебного процесса, когда урегулирование спора производится внесудебными службами (частнопрактикующими медиаторами, организациями, осуществляющими деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации) за счет сторон без привлечения дополнительных ресурсов суда<sup>2</sup>.

Во многих европейских странах выделяют такие виды медиации, как частная и интегрированная. Реализация частной модели предполагает введение

© Кулапов Дмитрий Сергеевич, 2014  
Соискатель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kulapovd@mail.ru

отдельных организационно-правовых форм для осуществления деятельности по проведению примирительных процедур. Частная медиация не применима в деятельности юрисдикционных органов. Для этого специально используется конструкция интегрированной медиации, или специальной. В рамках данной модели юрисдикционные органы (суд, нотариат, судебные приставы-исполнители и т.д.) осуществляют деятельность, специально направленную на примирение сторон в рамках юридического процесса.

В Италии, с точки зрения метода и отношения к процессу, Законодательный декрет<sup>3</sup> различает три вида медиации: факультативную (по выбору сторон); по требованию (т.е. на основании постановления) судьи в уже начавшемся судебном процессе и обязательную (стороны вправе обратиться к судье лишь в случае, если попытка медиации была безуспешной). Следует отметить, что обязательная медиация применяется к определенным категориям споров, прямо указанных в данном декрете. Перед обращением в суд сторона обязана предпринять попытку примирения.

Кроме вышеперечисленных видов медиации, в правовой науке выделяются классическая медиация, внутрисистемная, комплексная. Так, классическая медиация начинается с соглашения сторон и оканчивается подлежащим исполнению договором. Основная ее цель — дополнение возможностей судебного регулирования, налаживание связей и согласия между сторонами. Данная процедура направлена на взаимовыгодное урегулирование с учетом взаимных интересов сторон, в ее основе лежит «гарвардский метод» ведения переговоров (интегративные переговоры). При этом роль медиатора заключается в организации взаимодействия в управлении коммуникацией сторон.

При внутрисистемной медиации медиатор поддерживает стороны в качестве третьего лица, но является частью конфликтующей системы, например, один из сотрудников того же учреждения, к которому принадлежат спорящие стороны.

При сложных случаях конфликта, например, при неготовности сторон к обсуждению спора, недостаточности информирования о существовании спора, непризнании вовлеченности в конфликтную ситуацию применяется комплексная медиация, т.е. медиация с элементами творческого подхода, индивидуальным подходом к сторонам.

Эксперты в сфере медиации выделяют и такой вид указанной процедуры, как коммерческая медиация, а именно разрешение споров между юридическими лицами, юридическими лицами и их клиентами, физическими лицами по решению имущественных споров, защите прав потребителей и др. Коммерческая медиация проводится по стандартным правилам проведения примирительного процесса. Кроме вышеперечисленных видов, можно выделить и иные модели медиации в зависимости от специфики конфликтной сферы, например, семейная медиация, медиация в организации между сотрудниками, медиация в сфере трудовых споров и конфликтов, в т.ч. по вопросам заключения коллективных договоров, медиация в области корпоративных споров и конфликтов, в т.ч. между учредителями, акционерами и исполнительным органом, и т.д.

С точки зрения применяемых подходов можно назвать следующие особенности медиативной процедуры:

1) сосредоточенность на интересах людей, а не на позициях, точнее, не на исходах конфликта, в то время как интересы представляют собой цели, которые стороны стремятся удовлетворить или достигнуть. Медиатор начинает процедуру

с предложения сторонам изложить свои позиции, далее подводя их к осознанию, что у них имеются общие интересы и потребности;

2) в рамках трансформативной медиации применяемый подход позволяет участникам определить ход медиации, в то время как медиатор следует за ними (а не наоборот, когда участники следуют указаниям медиатора). В данном случае в центре внимания — общение сторон, предоставление им возможности по-новому взглянуть на происходящее и понять это сердцем, а не только разумом. Участники процесса должны не только слышать, но и слушать друг друга;

3) нарративная медиация основана на убеждении в том, что медиаторы и участники конфликта оказывают продолжительное влияние друг на друга в ходе диалога, т.е. сама процедура выглядит как процесс, в ходе которого участники излагают свой взгляд на происходящее;

4) экосистемная, или семейно ориентированная медиация, изначально применяется для урегулирования семейных споров, как помощь семьям в преодолении проблем и сохранении нормальных отношений с детьми. Этот подход также применим к межкультурным конфликтам и спорам между людьми разных поколений;

5) главной целью медиации, основанной на понимании, является разрешение спора посредством понимания, т.к. более глубокое понимание сторонами их собственных перспектив, приоритетов и интересов, как и перспектив, приоритетов и интересов всех других сторон, делает их способными совместными усилиями преодолеть возникший между ними конфликт. В рамках данного подхода ключевое значение имеет ответственность сторон за те решения, которые они принимают. Такой подход предполагает, что именно сами участники, а не профессионалы наиболее полно представляют себе суть спора и имеют наилучшие возможности найти решение;

6) оценочная медиация проявляется во влиянии медиатора на процесс медиации, когда он оценивает происходящее, а при определенных условиях и оказывает влияние на результат диалога путем предложения в случаях необходимости своих вариантов разрешения конфликта. Эта процедура направлена на урегулирование спора путем заключения соглашения, максимально приближенного к вероятному судебному решению по данному делу. Особенностью указанного вида является то, что медиатор не только организует процесс переговоров, но и вправе высказать свое мнение по содержанию спора;

7) онлайн-медиация — одна из разновидностей медиации, осуществляемая с помощью Интернет-технологий, которые расширяют возможности медиаторов в спорах между лицами и организациями, находящимися на значительном расстоянии друг от друга, либо в силу невозможности непосредственно принимать участие в процедурах медиации, а также в ситуациях, где значимость спора не оправдывает стоимость личного присутствия медиатора. Онлайн-медиация может применяться и как предварительный этап основного процесса медиации, например, при подготовке сторон и проведению процедуры переосмысления конфликта.

С.И. Калашникова выделяет и такие виды медиации, как расчетная и терапевтическая.

Расчетная модель основывается на позиционных переговорах и направлена на урегулирование спора путем справедливого распределения ресурсов. Медиатор лишь организует процесс переговоров, при этом владение медиационными полномочиями и познаниями не требуется.

Целью терапевтической медиации является восстановление дружественных отношений сторон. Задача медиатора заключается в создании с помощью специальных техник и посредством применения медиационных навыков условий для нормальной коммуникации участников спора. Чтобы проводить терапевтическую медиацию, медиатор должен обладать знаниями в области психологии<sup>4</sup>.

Перечень рассмотренных видов медиации не является исчерпывающим. Разграничение видов медиации приводит к осознанию специфики определенных сфер в рамках существующего правового поля, выбору наиболее оптимального пути решения возникшей конфликтной ситуации с опорой на действующее законодательство.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. №31, ст. 4162.

<sup>2</sup> См.: *Калашникова С.И.* Медиация в сфере гражданской юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 15, 20.

<sup>3</sup> Legge 18 giugno 2009 Jfs 69 «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile» // Gazzetta ufficiale (GU). № 140. 19 June 2009. Supplemento ordinario № 95; № 3(75) 2011 журнала Третейский суд был опубликован перевод Законодательного декрета Итальянской Республики от 4 марта 2010 г. № 28.

<sup>4</sup> См.: *Калашникова С.И.* Указ. раб. С. 20

**М.А. Глазырина**

## ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ КОЛЛЕКТИВНЫХ УЧАСТНИКОВ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье рассматриваются сущность и содержание правосубъектности коллективных субъектов права в сфере правоприменения.

**Ключевые слова:** правоприменительные отношения, коллективные субъекты, правосубъектность, компетенция, правовой статус.

**M.A. Glaziryna**

## POSTGRADUATE STUDENT OF DEPARTMENT OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

The article considers the nature and content of the collective personality of the subjects of law in the field of law enforcement.

**Keywords:** enforcement relationship, collective subjects, personality, competence, legal status.

В отечественной юридической литературе все большую поддержку получает предложение о выделении правоприменительных отношений как особой разновидности правовых отношений, «обслуживающих» практику правоприменения<sup>1</sup>. Данные правоотношения обладают своей спецификой, что, в частности, выражается в их властном и обеспечительном характере, в организационной и управленческой природе, в опосредованности материально-правовыми отношениями<sup>2</sup>.

Наличие субординационных связей в правоприменительных отношениях предполагает, что обязательным их участником должен выступать определенный властный субъект, обладающий полномочиями по рассмотрению того или иного юридического дела и по вынесению индивидуального решения. Основные

© Глазырина Мария Анатольевна, 2014

Аспирант кафедры теории и истории государства и права (Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова); e-mail: mashaglazirina@yandex.ru

задачи субъектов правоприменения заключаются «в оказании содействия, принуждении к реализации правовых норм, пресечении незаконной деятельности, привлечении к ответственности в случае нарушения субъектами правовых предписаний»<sup>3</sup>.

В отношениях по правоприменению могут принимать участие как индивидуальные, так и коллективные (комплексные) субъекты. В теории права коллективным субъектом обычно признается такое образование, «которое обладает единством воли и цели, обеспечиваемым определенной системой его организации»<sup>4</sup>. Один из основных разработчиков теории правоприменительных отношений И.Я. Дюрягин относил к правоприменению лишь «деятельность компетентных государственных органов и уполномоченных государством органов общественности»<sup>5</sup>, выделяя, таким образом, лишь коллективных субъектов.

Условием или предпосылкой вступления коллективного субъекта в правоприменительное отношение является наличие у него особого юридического свойства или *правосубъектности*, т.е. обеспеченной мерами государственного и иного воздействия способности комплексных образований быть участниками правовых отношений в сфере правоприменения. Правосубъектность, как верно отмечают отдельные авторы, «является средством определения круга субъектов права, обладающих способностью быть носителями субъективных прав и обязанностей»<sup>6</sup>.

Не все выделяемые в юридической литературе коллективные субъекты права могут обладать «*правоприменительной правосубъектностью*». Ограничения в этом случае будут связаны с особенностями отношений по правоприменению. Известно, что в рамках правоприменительных отношений (всегда относительных по субъектному составу) персонально определенные участники в конкретной социально-правовой ситуации должны быть связаны друг с другом конкретными персонифицированными правами и обязанностями. В связи с этим такие публично-правовые образования, как государство, субъекты Федерации, муниципальные образования, а также социальные общности (народ, нации, народности и др.), непосредственно не способны участвовать в рассматриваемых правоотношениях. У общностей, например, отсутствует четкая внутренняя структура, позволяющая совершать юридические акты<sup>7</sup>.

В исследованиях также обращается внимание на то, что «...субъекты правоприменительной деятельности, обладающие властными полномочиями, применяют правовые средства преимущественно не в собственных интересах, а в целях разрешения конкретного дела, в отношении других лиц...»<sup>8</sup>. Поэтому, на наш взгляд, в первую очередь необходимо говорить о правосубъектности в сфере правоприменения различных органов и организаций. От имени государства, например, в данных правоотношениях задействованы коллективные субъекты в лице государственных органов.

К комплексным субъектам правоприменительных отношений относятся государственные органы федерального и регионального уровней (правительство, министерства, судебные органы, органы прокуратуры и др.), муниципальные органы (администрации, муниципалитеты, комитеты и др.), государственные организации (учреждения, предприятия и др.), негосударственные организации (общественные объединения, хозяйственные общества и др.). Нельзя поэтому согласиться с теми учеными, которые считали, что «правовые нормы могут применяться только государственными органами и их представителями»<sup>9</sup>.

В юридической науке различают общую, отраслевую и специальную правосубъектность. Полагаем, «правоприменительная правосубъектность» является разновидностью специальной правосубъектности, т.к. она связана с определенными полномочиями коллективных субъектов на вынесение индивидуальных властных решений. Данные полномочия закрепляются в различных правовых актах (в нормативных и правоприменительных актах, в учредительных документах и др.), определяющих правовое положение коллективных субъектов, и обуславливаются стоящими перед субъектами специфическими задачами и целями<sup>10</sup>. Так, например, все государственные органы наделяются государственно-властными полномочиями или полномочиями, соответствующими конкретным задачам и функциям, которые они выполняют<sup>11</sup>.

На наш взгляд, представляет интерес выделение специфических видов специальной правосубъектности в отраслях права, регулирующих властеотношения, а именно правосубъектность, которой наделены субъекты власти (активную правосубъектность), и правосубъектность, которой наделены субъекты подчинения (пассивную правосубъектность)<sup>12</sup>. Коллективные участники правоприменительных отношений могут обладать как активной, так и пассивной правосубъектностью.

Необходимо отметить, что теоретическое рассмотрение вопроса о сущности и структуре правосубъектности коллективных субъектов отношений в сфере правоприменения сопряжено с определением состава и содержания ее элементов. Особую сложность в этой связи вызывают проблемы соотнесения таких правовых категорий, как «правоспособность» и «правосубъектность», «компетенция» и «правовой статус», тем более, что и в законодательстве данные понятия далеко не всегда имеют одинаковый смысл.

Так, некоторые ученые отождествляют правосубъектность с правовым статусом коллективных субъектов. Например, А.В. Мицкевич пишет, что «каждый субъект права в силу самого действия закона, то есть независимо от участия в тех или иных правоотношениях обладает определенным комплексом прав и обязанностей. Все эти права и обязанности составляют содержание правосубъектности или правовой статус... организации»<sup>13</sup>. К данному подходу можно отнести точку зрения Р.В. Климанова, который считает, что правосубъектность коллективных субъектов можно определить как систему общественно-юридических свойств коллективных субъектов права, в которую включена логическая совокупность реализуемых прав и обязанностей, а также прав и обязанностей субъекта, потенциально возможных к реализации в будущих правоотношениях<sup>14</sup>. Полагаем, что следует согласиться с теми авторами, по мнению которых «правосубъектность является лишь одним из элементов правового статуса»<sup>15</sup>. Содержательно понятие «правовой статус» является более широким и включает не только правосубъектность, но и состояние гражданства, права и свободы, законные интересы и юридические обязанности, правовые гарантии и принципы, определяющие сущность правового статуса, ответственность и т.д.<sup>16</sup>

Одной из ключевых составляющих правового положения коллективных субъектов является компетенция. Некоторые авторы отождествляют компетенцию с правоспособностью<sup>17</sup>. Однако, по нашему мнению, это не тождественные понятия, поскольку правоспособность представляет собой возможность иметь права и обязанности, компетенция же предполагает наличие конкретных прав и обязанностей. В целом же вопрос о правовой природе компетенции остается дис-

куссионным. Одни авторы включают в содержание компетенции систему прав и обязанностей (полномочий) соответствующего органа или лица, причем полномочия рассматриваются как единственный компонент компетенции («узкий» подход)<sup>18</sup>; другие включают в компетенцию полномочия и поставленные перед субъектом задачи, цели и функции субъекта либо некоторые из этих элементов<sup>19</sup> или различают в компетенции базовые элементы (предметы ведения, властные полномочия, соотношение с другими носителями компетенции) и сопутствующие элементы (цели создания и деятельности субъекта как долгосрочная нормативная ориентация, выражающаяся в непрерывном решении возникающих задач посредством осуществления компетенции – «широкий» подход)<sup>20</sup>. Третья группа ученых определяет содержание компетенции посредством включения в нее полномочий и круга подведомственных вопросов (сфера деятельности, предмет ведения)<sup>21</sup>. Большинство же исследователей включают в содержание компетенции полномочия и предметы ведения<sup>22</sup>.

Понятия «правосубъектность» и «правоспособность» часто рассматриваются как равнозначные<sup>23</sup>. Отдельные авторы включают в правосубъектность два элемента – правоспособность и дееспособность<sup>24</sup>, другие выделяют в правосубъектности правоспособность, дееспособность и деликтоспособность<sup>25</sup>.

Некоторые исследователи высказывают мнение, что правосубъектность вообще не обязательно связана с правоспособностью. Правоспособность, на их взгляд, есть признание лица потенциальным участником правоотношений. Она нужна лишь для гражданских правоотношений. Носителем же других, негражданских прав и обязанностей лицо является не потому, что оно может становится их носителем, а потому, что приобретает их в силу закона или других оснований<sup>26</sup>. В качестве примера приводятся и случаи возникновения субъективных прав и обязанностей непосредственно в силу закона<sup>27</sup>.

Также существует мнение, что для характеристики правосубъектности коллективных субъектов вообще не следует использовать понятия «правоспособность» и «дееспособность». Для одних коллективных субъектов, как правило, государственного органа применяется понятие «компетенции», т.е. наличие властных полномочий в определенной сфере, которыми государственные органы наделяются для осуществления своих функций, для других субъектов, юридических лиц – организационно-правовая форма, содержание которой определяется в уставах, учредительных документах различных хозяйствующих субъектов путем обозначения цели, способов хозяйствования и т.д.<sup>28</sup>

Полагаем, что при анализе правосубъектности коллективных субъектов правоприменительных отношений необходимо учитывать правоспособность (способность субъекта иметь субъективные права и нести субъективные юридические обязанности), дееспособность (способность субъекта лично своими действиями осуществлять субъективные права и субъективные юридические обязанности), а также деликтоспособность (способность субъекта лично нести юридическую ответственность за злоупотребление правом, неисполнение юридической обязанности, совершенное правонарушение). При этом необходимо учитывать, что появление перечисленных элементов у коллективных субъектов совпадает – они возникают с момента их создания<sup>29</sup>.

Изучение вопросов правосубъектности коллективных участников правоприменительных отношений имеет важное теоретическое и практически-прикладное значение. Оно позволяет установить круг потенциальных субъектов данных

правоотношений, конкретизировать сферы правоприменения для различных субъектов, определить права, обязанности и другие элементы их правового положения.

<sup>1</sup> В зависимости от вида «обслуживаемой» практики также выделяются правотворческие, правореализационные, интерпретационные и иные правоотношения.

<sup>2</sup> Подробнее об особенностях правоприменительных отношений см.: *Галаган И.А., Василенко А.В.* К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. № 3. С. 12–19; *Дюрягин И.Я.* Правоприменительные отношения как разновидность управленческих отношений // Советское государство и право. 1977. № 7. С. 46–54; *Горшенев В.М., Дюрягин И.Я.* Правоприменительная деятельность // Советское государство и право. 1969. № 5. С. 21–28; *Василенко А.В.* К вопросу о правоприменительных отношениях // Методологические вопросы теории правоотношений. Ярославль, 1986. С. 16–17; *Аносова М.М.* Объекты правоприменительных отношений: проблемы теории и практики. Владимир, 2006 и др.

<sup>3</sup> *Лазарев В.В.* Применение советских правовых норм. Казань, 1972. С. 33.

<sup>4</sup> *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М., 1961. С. 205.

<sup>5</sup> *Дюрягин И.Я.* Применение норм советского права. Свердловск, 1973. С. 19.

<sup>6</sup> *Лозовская С.О.* Правосубъектность в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 6.

<sup>7</sup> См.: *Самылов И.В.* Коллективные субъекты юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2008. С. 9.

<sup>8</sup> *Аносова М.М.* Объекты правоприменительных отношений: проблемы теории и практики. Владимир, 2006. С. 105.

<sup>9</sup> См.: *Фарбер И.Е.* О применении норм советского социалистического права // Советское государство и право. 1954. № 4. С. 19–20.

<sup>10</sup> См.: *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества: в 2 т. Ярославль, 2005. Т. 1. С. 471.

<sup>11</sup> См.: *Ромашко Е.А.* Государственные органы со статусом юридического лица как особые субъекты конституционно-правовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Архангельск, 2006. С. 10.

<sup>12</sup> См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 144.

<sup>13</sup> *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М., 1962. С. 26.

<sup>14</sup> См.: *Климанов Р.В.* Коллективные субъекты права в сфере рыночных отношений (вопросы общей теории права): дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 62.

<sup>15</sup> *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М., 1972. С. 126.

<sup>16</sup> См.: *Кузьмин А.Г.* Юридические лица как субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 6.

<sup>17</sup> См.: *Александров Н.Г.* Правовые отношения в социалистическом обществе. М., 1959. С. 24.

<sup>18</sup> См.: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 26–27, 101; *Мамутов В.К.* Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов промышленности. М., 1964. С. 10.

<sup>19</sup> *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М., 1962. С. 120; *Бачило И.Л.* Функции органов управления. М., 1976. С. 52–53; *Пронина В.С.* Конституционный статус органов межотраслевого управления. М., 1981. С. 54–59; *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право. Саратов, 2000. С. 61.

<sup>20</sup> См.: *Герашенко И.Н.* Корпорации как субъекты публичного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 8; *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10.

<sup>21</sup> См.: *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 613; *Александров Н.Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 239; *Бахрах Д.Н.* Административное право. М., 1993. С. 77; *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 253; *Воробьева С.В.* Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 18.

<sup>22</sup> См., например: *Бялкина Т.М.* Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 30; *Нанба С.Б.* Понятие и структура компетенции муниципальных образований // Журнал российского права. 2008. № 6; *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10.

<sup>23</sup> См., например: *Братусь С.Н.* Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 6; *Яковлев В.Ф.* Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 75–76; *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 85.

<sup>24</sup> См., например: Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 484; *Поляков А.В.* Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход. СПб., 2003. С. 743–744; *Красавчиков О.А.* Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 37–39.

<sup>25</sup> См., например: Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 440–442; *Алексеев С.С.* Указ. раб. С. 146–147.

<sup>26</sup> См.: *Флейшиц Е.А.* Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вопросы общей теории советского права. М., 1960. С. 267.

<sup>27</sup> См.: *Климанов Р.В.* Указ. раб. С. 12.

<sup>28</sup> См.: *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. М., 2000. С. 246.

<sup>29</sup> См.: *Ромашко Е.А.* Государственные органы со статусом юридического лица как особые субъекты конституционно-правовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Архангельск, 2006. С. 10.

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

---

**Н.В. Джагарян**

## ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ – УНИВЕРСАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОВРЕМЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ НАРОДОВЛАСТИЯ

Статья посвящена анализу теоретико-методологических и конституционно-правовых характеристик понимания представительной демократии в условиях современного конституционализма. Обосновывается необходимость различения представительства в частном и публичном праве, раскрываются основные свойства (признаки) публичного представительства, рассматриваются вопросы содержания и структуры представительной демократии в ее соотношении со смежными категориями, включая выборное представительство, народное представительство. Формулируется авторское определение понятия «представительная демократия».

**Ключевые слова:** представительство; публичное (политическое) представительство; народный суверенитет; представительная демократия; конституционализм

**N. V. Dzhagaryan**

## REPRESENTATIVE DEMOCRACY – UNIVERSAL CHARACTERISTIC OF THE MODERN CONCEPT OF DEMOCRACY

The theoretical, methodological and constitutional characteristics of understanding of the representative democracy in requirement of modern constitutionalism are analyzed. The author proves the necessity of distinguishing representation in private and public law, discusses the main properties of public representation and the issues of the content and structure of representative democracy on its correlation with adjacent categories, including the election representation and the people's representation. The definition of the concept of representative democracy is formulated.

**Keywords:** representation; public (political) representation; people's sovereignty; representative democracy; constitutionalism

Проблемы, связанные с феноменом представительства в конституционном праве, являются фундаментальными и дискуссионными, характеризуются отсутствием единства научных подходов. Это оправдывает необходимость вновь обратиться к анализу научно-теоретических и конституционно-правовых аспектов представительной демократии, имея в виду актуальные цели формирования общей теории публичного представительства.

Следует отметить, прежде всего, что представительная демократия, несмотря на разнообразие оценок относительно ее состояния и перспектив, включая весьма пессимистические оценки, прочно утвердилась в качестве составной части доктрины и практики современного конституционализма. Она рассматривается как

---

© Джагарян Наталья Владимировна, 2014  
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры муниципального права и природоохранного законодательства (Южный федеральный университет); e-mail: ndjagaryan@yandex.ru

одна из важнейших характеристик демократического государства, необходимый элемент организационно-правового механизма реализации народовластия. Нередко ее характеризуют как ведущую (основную) форму осуществления демократии, но такая оценка справедлива лишь отчасти.

В основе народовластия лежит единство власти народа, поэтому институты (формы) прямого (непосредственного) и представительного (опосредованного) народовластия не могут противопоставляться. Сама по себе постановка вопроса о приоритете одной из форм демократии несостоятельна, неизбежно приводит к принижению роли и значения одной из таких форм. Эффективное же осуществление власти народа возможно только лишь при сочетании прямой и представительной демократии<sup>1</sup>. Разумеется, в условиях реально складывающихся государственно-политических отношений определенные демократические институты могут получать преимущественное развитие, в частности, с учетом целей, потребностей развития общества, конкретных специфически-национальных интересов. Но самой природой отношений народовластия предполагается обеспечение баланса лежащих в их основе конституционных ценностей, и законодательное регулирование должно поддерживать оптимально взвешенное равновесие прямой и представительной демократии. Это и служит важнейшей гарантией целостности, стабильности и эффективного функционирования демократической организации конституционного строя.

Институты представительства так или иначе всегда сопутствовали публично-политической организации общества, что позволило Г. Еллинеку саму идею представительства отнести к числу первоначальных правовых воззрений человека<sup>2</sup>. Представительно-опосредованные формы управления просматриваются уже в условиях общинного самоуправления первобытного общества, в котором определенные распорядительные и юрисдикционные полномочия признавались членами коллектива в силу традиции и доверия за предводителями племен. Осуществлявшие функции по организации совместной жизнедеятельности в племени эти лица действовали по сути в качестве облеченных публичным авторитетом представителей данной общности. Примечательно, что и в условиях классической афинской демократии институты прямой демократии не только дополнялись, поддерживались, но и в известной мере ограничивались организационными структурами публичного представительства. Например, пересмотр законов в Афинах, по замечанию В. Бузескула, совершался не по случайному настроению или произволу народного собрания, а лишь в известный срок, и решающий голос принадлежал особой комиссии из лиц более зрелого возраста, связанных присягой<sup>3</sup>.

В настоящее время идея представительного правления как одна из основ правовой демократии имеет широкое формально-юридическое признание. Согласно ст. 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. каждый вправе участвовать в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избираемых представителей, а воля народа должна быть основой власти правительства. Так наиболее емко, зримо, рельефно выражена идея неразрывной взаимосвязи публичного представительства и правовой свободы человека, важнейшей гарантией которой является всеобщее прямое и равное участие граждан в формировании органов публичной власти и управлении делами государства. В Уставе Организации американских государств 1948 г. и Американской конвенции о правах человека 1969 г. значение представительной демократии

рассматривается шире – как основы стабильности, мира и развития региона, признается также ее фундаментальное значение для обеспечения реализации прав народов. Договор о Европейском Союзе кладет принцип представительной демократии в основу функционирования Союза (ч. 1 ст. 10), имея в виду роль данного принципа в процессе европейской самоидентификации и интеграции. В конституциях Доминиканской Республики (ст. 2), Бразилии (ст. 1), Венесуэлы (ст. 1), Гватемалы (ст. 2), Никарагуа (ст. 10) представительная демократия закреплена как форма (система) правления государства, а Конституция Азербайджана устанавливает наряду с этим право представлять народ (ст. 4). Вместе с тем в отдельных странах (прежде всего Латинской Америки) осуществление суверенитета народа связывается только с представительной демократией (ст. 22 Конституции Аргентины, ст. 4 Политической Конституции Боливии, ст. 33 Конституции Гаити, ст. 2 Конституции Республики Сан-Марино). В Японии же Конституция утверждает принцип представительного правления как «общий для всего человечества» (преамбула).

В самом широком смысле представительство означает выражение чьих-либо интересов, принятие каких-либо решений и совершение действий в силу имеющихся оснований, опирающихся на закон, традицию, волю и т.п., притом что последствия, связанные с такими решениями и действиями, наступают для представляемого, как если бы он сам их принял или совершил.

В российской юриспруденции предпринимались попытки обосновать общую (межотраслевую) концепцию представительства и его универсальные характеристики<sup>4</sup>. Не ставя под сомнение важность подобных усилий, стоит отметить, что их плодотворность определяется необходимостью использования адекватной методологии исследования, разработкой комплексных, межотраслевых теоретических подходов, позволяющих учесть в т.ч. объективно существующие особенности проявления институтов представительства в частноправовой и публично-правовой сферах. Создание общетеоретической конструкции представительства предполагает в качестве важной предпосылки концептуальное обоснование категорий представительства в частном и публичном праве.

Для формирования общей концепции публичного представительства, которой еще нет в российском праве, требуется, как верно замечено, доктринальное обновление конституционного права: разграничение свойств публичного представительства и представительства в частном праве, установление свойств народного представительства как системообразующего, но не единственного вида публичного представительства в современном государстве<sup>5</sup>. Специфика публичного представительства определяется, прежде всего, его субъектным составом, объектами, формами и способами реализации представительства, а также характером регулятивно-правового воздействия на отношения подобного рода, различающимся в частном и публичном праве.

Представительство как публично-правовой институт носит комплексный характер, связано с определенными публичными целями, принципами, функциями, компетенцией, имеет как публично-властное (организационно-управленческое), так и конкретно-личностное (субъективно-правовое) наполнение. В нем находит отражение диалектическое единство власти и свободы, получают свое развитие начала властно-управленческой (организационно-практической) эффективности во взаимосвязи и коллизионном соотношении со свободной самореализацией и самоорганизацией публичного сообщества.

Публичное представительство в отличие от представительства в частном праве складывается в своей основе по поводу интересов не отдельных индивидуализированных субъектов, а социальных групп, организаций, общностей, не всегда имеющих четкое субъектное выражение. Оно реализуется на основе сочетания и интегративного взаимодействия законодательно-нормативных и волевых начал применительно к достижению общего блага. Как таковое публичное представительство возникает на императивно-обязательной основе при наличии определенной конституцией и законом меры свободного усмотрения относительно конкретного вовлечения в него участников данных отношений. В публичном представительстве не всегда четко прослеживается и сам объект правоотношения<sup>6</sup>.

Расхожим является мнение о том, что социальные предпосылки публичного представительства связаны с практической невозможностью регулярного использования непосредственных институтов народовластия в территориально крупных государственных образованиях, равно как и объективной неспособностью народа решать весь комплекс вопросов публичного значения самостоятельно<sup>7</sup>. Эту мысль одним из первых высказал еще Ш.-Л. Монтескье<sup>8</sup>. При всей, казалось бы, разумности подобного подхода, нельзя не видеть, что строгое следование этой логике приводит к конфликту с принципом народного суверенитета, подразумевающего, прежде всего, безусловное признание конституционной правосубъектности народа. Действительно, полноправие народа и его суверенный статус как раз означают, что народ способен пользоваться своими правами и выступать реальным участником государственно-правовых отношений. Народ же Монтескье и Сийеса, по образному выражению В.М. Гессена, подобен невежественному крестьянину, который любит вести судебные процессы, но не знает своих обязанностей и прав; такой крестьянин обращается к адвокату и вверяет ему свою судьбу, а отсюда – один только шаг к отрицанию воли народа как реальной категории общественной жизни<sup>9</sup>.

Публичное представительство проистекает не из неспособности народа вести свои дела самостоятельно. Напротив, именно возможность и необходимость самостоятельного осуществления народом всей полноты суверенных прав, предполагающая организационное единство народа, получающее свою реализацию через соответствующие организационно-правовые формы проявления народовластия, определяет становление институтов профессионально-представительного (опосредованного) публичного управления как важнейшего элемента системы народовластия и объективирования деятельности свободой объединенных в народ людей. При этом не происходит перенос государственной власти от народа к его органам, а они приобретают лишь право осуществлять ее от имени представляемого ими народа, именно воля народа легитимирует государство, обязанное выступать действительным выразителем нужд общественного бытия, органом социального служения<sup>10</sup>.

Вместе с тем отношения публичного представительства имеют принципиально-правовой характер, возникают между соответствующими субъектами государственно-правовых отношений, и, соответственно, органы представительства народа – это не просто слепок народной воли. Как заметил Ж.-Ж. Руссо, народный суверенитет заключается в сущности в общей воле, а воля никак не может быть представляема; или это она, или это другая воля, среднего не бывает<sup>11</sup>. Применительно к органам своего представительства народ в той или иной

форме выражает волю, связанную с их легитимацией, формальным признанием в их отношении доверия на осуществление публичной власти от имени народа и в соответствии с его правомерными интересами, притом исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями. Следствием такого признания доверия является определенная самостоятельность, наличие дискреционных полномочий, возможность действовать даже вопреки стихийно складывающемуся ситуативному общественному мнению, если таковое не соотносится с конституцией. Органы представительства народа призваны не просто воспроизводить волю народа как нечто постоянно существующее, но и обеспечивать формирование этой воли, ее выражение, причем именно с тем содержательным наполнением, которое бы не расходилось с общими, конституционными и иными принципами права, национальными традициями и идеалами, конкретным социокультурным контекстом. Воля народа выявляется и раскрывается органом его представительства на основе собственной воли, он формулирует («представляет») в своей воле волю народа так, как он ее воспринял<sup>12</sup>.

В современных условиях существенной социальной дифференциации и расширения индивидуалистических социальных моделей поведения, снижения солидарности и нарастающей атомизации общества волеобразующая функция органов публичного представительства является одним из важнейших факторов социально-политической и юридической интеграции народа, удерживает его как политико-правовое государственно организованное единство. Поэтому вполне обоснованно считать само публичное представительство способом формирования воли коллективных субъектов конституционного права<sup>13</sup>. При этом учреждаемые и легитимируемые народом органы его представительства находятся с ним в устойчивой социально-правовой взаимосвязи, содержание которой определяется целями обеспечения подконтрольности публичной власти народу и соответствия ими принимаемых решений его правомерным интересам.

Эффективная реализация представительно-правовых отношений предполагает не только непосредственное участие граждан в деятельности органов представительства, но и необходимость активного вовлечения в осуществление функций публичного представительства различных субъектов гражданского общества, создание условий для реализации и развития в рамках единой представительной системы инициативных форм представительства публично значимых интересов. Формы устойчивого гражданского взаимодействия в целях формулирования и выражения своих интересов, формы разовой организационной активности людей призваны расширить область выявления и складывания политической воли народа<sup>14</sup>. Широта распространения подобных институтов, примыкающих к публичной власти и участвующих в ее осуществлении, во многом определяет действенность всей представительной системы.

Публичное представительство происходит главным образом из конституции, а не из выборности, обеспечивающей в основном отбор представителей, оно не тождественно выборному представительству. В условиях демократического строя само государство может рассматриваться как универсальная макросистема представительства народа. Принцип народного суверенитета означает, что нет публичной власти, исходящей не от народа, и каждый из ее органов входит в единый механизм народовластия. Поэтому в осуществление функций представительства народа так или иначе вовлечены все структурные элементы организации публичной власти и каждый ее орган призван действовать от имени

и в интересах народа, обеспечивать в качестве высшей ценности права и свободы человека, включая право на участие в управлении делами государства через своих представителей. Однако природа представительных связей иных, помимо выборных, институтов публичной власти с населением в значительной мере условно-формальная и такие институты имеют в основе своего правового статуса лишь определенные представительные начала, носящие преимущественно нормативно-функциональный, а не организационный характер.

Необходимо также различать представительную демократию и народное представительство, которое служит для нее основной, но не исключительной организационно-правовой формой воплощения. Атрибутом народного представительства является, в частности, коллегиальность, определяющая диверсифицированный и пропорциональный характер представительства, дискурсивно-согласовательный правовой режим деятельности соответствующего органа, что в наибольшей степени сближает его с народом. Поэтому и понятие системы институтов представительной демократии, охватывая в т.ч. избираемые единичные органы публичной власти, по объему и содержанию шире, богаче понятия системы институтов народного представительства.

Таким образом, можно заключить, что представительная демократия – это особая система и политико-правовой режим управления делами государства и входящих в его состав публично-территориальных образований, при которых на основе верховенства права, всеобщности, равенства, политического и идеологического многообразия и многопартийности обеспечиваются реальные возможности для граждан формулировать, выражать и отстаивать свои публично значимые интересы и участвовать в осуществлении народом своих суверенных прав через выборные и иные органы публичной власти, а также примыкающие к публичной власти институты гражданского общества, гарантируется адекватное выражение воли народа в деятельности органов публичной власти, их подконтрольность и ответственность перед народом.

<sup>1</sup> См.: *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни. Избранные научные труды. М., 2013. С. 79.

<sup>2</sup> См.: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 418.

<sup>3</sup> См.: *Бузескул В.* История афинской демократии. СПб., 1909. С. 131.

<sup>4</sup> См.: *Невзгодина Е.Л.* Представительство по советскому гражданскому праву. Томск, 1980. С. 7.

<sup>5</sup> См.: *Филиппова Н.А.* Представительство субъектов Российской Федерации: доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 4.

<sup>6</sup> См.: *Астафичев П.А.* Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 17–18.

<sup>7</sup> См.: *Рейснер М.А.* Основные черты представительства // Конституционное государство: сборник статей. 2-е изд-е. СПб., 1905. С. 134.

<sup>8</sup> См.: *Монтескье Ш.-Л.* Избранные произведения. М., 1995. С. 292–293.

<sup>9</sup> См.: *Гессен В.М.* Основы конституционного права. 2-е изд. Пг., 1918. С. 126.

<sup>10</sup> См.: *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 349.

<sup>11</sup> См.: *Руссо Ж.-Ж.* Трактаты. М., 1969. С. 222.

<sup>12</sup> См.: *Комарова В.В.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2005. С. 22.

<sup>13</sup> См.: *Филиппова Н.А.* Указ раб. С. 12.

<sup>14</sup> См.: *Парламентское право России / отв. ред. А.Н. Кокотов.* Екатеринбург, 2008. С. 26–27.

**О.Н. Кичалюк**

## МЕХАНИЗМ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СКВОЗЬ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Статья посвящена исследованию нормотворческой деятельности Президента РФ. Анализируются указы и распоряжения главы Российского государства, издаваемые им в целях реализации своих конституционных полномочий.

**Ключевые слова:** Президент РФ, Конституция РФ, правотворчество, акты, указы, распоряжения.

**O.N. Kichalyuk**

## MECHANISM OF LAWMAKING ACTIVITIES OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN STATE

The article is devoted to research of lawmaking activities of the President of the Russian Federation. It is analyzed the decrees and orders the other acts of the Russian leader issued by him for the implementation of the President constitutional powers.

**Keywords:** the President of the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, lawmaking, acts, decrees, orders.

Принятая два десятилетия назад Конституция РФ, «юридически отразила кардинальные изменения в экономике, политике, идеологии российского общества»<sup>1</sup>. Кроме того, «именно с принятия Конституции РФ 1993 г. начинается этап становления в нашей стране подлинно конституционного государства»<sup>2</sup>. На вершине федеральной конституционной системы государственной власти находится Президент РФ как глава государства, который не входит прямо ни в одну из ветвей государственной власти согласно конституционному принципу разделения властей. Конечно, институт президента ближе к системе исполнительной власти, но, исходя из российской конституционной модели, он соединяет в себе как функции исполнительной, законодательной, так и судебной власти<sup>3</sup>.

Эволюция института российского президента, на наш взгляд, характеризуется поступательным, но неуклонным ростом его значимости в системе государственной власти. «Реализация Конституции РФ инициировала или, точнее говоря, явилась правовой константой сложившегося конституционно-политического режима в стране, играющего доминирующую роль в политической системе России»<sup>4</sup>. Мы солидарны с профессором В.Т. Кабышевым, который полагает, что на сегодняшний день персоналистский режим составляет основу фактического конституционного строя России<sup>5</sup>.

Конституция РФ 1993 г. наделила Президента значительными нормотворческими полномочиями. Он контролирует исполнительную власть, выступает

© Кичалюк Ольга Николаевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права (Институт сферы обслуживания и предпринимательства (филиал) ДГТУ в г. Шахты Ростовской обл.); e-mail: olga.kichalyuk@mail.ru

арбитром в спорах между органами государственной власти и, в конечном итоге определяет эффективность всех институтов власти Российской Федерации. По мнению Б.С. Эбзеева, «в этом смысле он персонифицирует российскую государственность»<sup>6</sup>.

В свете вышеизложенного попытаемся проанализировать механизм правотворческой деятельности Президента РФ сквозь призму конституционного развития нашего государства, акцентируя внимание на «базовых» актах российского главы государства – указах и распоряжениях (ч. 1 ст. 90 Конституции РФ).

В научной литературе указы подразделяются на нормативные и ненормативные (индивидуальные). Нормативный указ как источник российского права является предметом исследования ученых-государствоведов<sup>7</sup>, многие из которых подчеркивают его подзаконность (согласно ч. 3 ст. 90 акты Президента не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам). Однако, возможно, подобная формулировка позволила Конституционному Суду РФ в известном Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П<sup>8</sup> констатировать, что Президент РФ, являясь гарантом Конституции РФ и обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, вправе издавать указы, восполняющие пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается моментом до принятия соответствующих законов. Если бы Конституция закрепила формулу: «акты Президента РФ издаются на основе и во исполнение Конституции РФ и федеральных законов», не исключено, что высший орган конституционного контроля вынес бы иное решение.

Активизация правотворческой деятельности Президента РФ как «гаранта Конституции» имела место в 90-х гг. прошлого столетия. Отсутствие необходимой законодательной базы было обусловлено социально-политической ситуацией рассматриваемого периода, способствовавшей тому, что пробелы в правовом регулировании восполнялись указами Президента. До 1999 г. нормативные указы издавались по чрезвычайно широкому кругу проблем и их число достигло 1172<sup>9</sup>. На практике глава государства мотивировал издание актов законодательного характера, в т.ч. и необходимостью принятия неотложных мер по защите конституционных прав граждан. К примеру, он издал ряд указов, устанавливающих гарантии избирательных прав граждан, прав на пенсионное обеспечение и др. Сейчас эти вопросы урегулированы законом, поэтому большинство «законодательных» указов утратило силу.

Ранее нами высказывалось суждение о целесообразности введения в Конституцию РФ нормы, закрепляющей институт делегированного законотворчества<sup>10</sup>. Сегодня подобная необходимость отпала, поскольку нет резкого противостояния властей, а соответственно, и причин конкуренции закона и указа. Кроме того, на современном этапе функционирования механизма нашего государства Президента РФ вряд ли можно обвинить в злоупотреблении дискреционными полномочиями в процессе издания правовых актов. Глава государства, используя свое конституционное право законодательной инициативы, фактически осуществляет правовое регулирование важнейших общественных отношений. При этом он обладает серьезным преимуществом перед другими субъектами права законодательной инициативы, поскольку президентские законопроекты рассматриваются в первоочередном порядке.

В частности, именно он инициировал внесение поправок в Конституцию РФ в 2008 г., принятие законов о реорганизации Российской академии наук, изменения, касающиеся нового статуса политических партий, возвращения прямых выборов глав субъектов Федерации и др. А не так давно вступил в силу Закон РФ о поправке к Конституции РФ о слиянии Верховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации, инициатором которого вновь явился Президент<sup>11</sup>.

Все без исключения предложения российского главы государства моментально вызывают общественный резонанс и неоднозначную оценку научного сообщества. Тем не менее, они последовательно воплощаются в жизнь. К примеру, президентский законопроект о реформе РАН появился в Государственной Думе летом 2013 г., нижней палатой Федерального Собрания он был принят 18 сентября, Советом Федерации одобрен 25 сентября, подписан главой государства 27 сентября, а 30 сентября – опубликован и вступил в силу в соответствии со ст. 23 данного Закона<sup>12</sup>.

Ненормативные указы издаются по строго определенному кругу вопросов, обозначенному соответствующим распоряжением главы государства<sup>13</sup>.

Распоряжения являются вторым по значимости правовым актом Президента РФ. Не случайно ст. 90 Конституции РФ, перечисляя акты Президента, сначала называет указы, а потом распоряжения. Тем самым подчеркивается более высокая юридическая сила указа по отношению к распоряжению вне зависимости от его характера (нормативного или ненормативного). Распоряжениями оформляются решения по оперативным, кадровым и организационным вопросам, а также по вопросам работы органов исполнительной власти и Администрации Президента РФ. В то же время и среди указов Президента встречаются такие, которые изданы по тем же вопросам, что и распоряжения. Например, Указ от 25 августа 1998 г. № 988 «О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации»<sup>14</sup> содержит два поручения Правительству и одну рекомендацию Федеральному Собранию, тогда как, например, распоряжение Президента РФ от 17 сентября 1998 г. № 343-рп «О мерах по усилению противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и злоупотреблению ими»<sup>15</sup> поручений Правительству содержит уже шесть, а также пять рекомендаций органам власти субъектов Федерации. Отсюда возникает вопрос о критериях, по которым указ Президента как одна форма акта может быть отделен от его распоряжения как другой формы акта. Относительно разграничения актов Президента на указы и распоряжения А.В. Зуйков резонно указывает на их нормативность. И если все указы Президента будут носить нормативный характер, то необходимость установления нормативных и ненормативных указов отпадет: проекты документов, не содержащие нормативных положений, будут оформляться только распоряжениями Президента<sup>16</sup>.

Резюмируя изложенные рассуждения, можно сформулировать следующий вывод. Правотворческая деятельность Президента РФ, независимо от расстановки политических сил на конкретном этапе российской государственности, должна способствовать укреплению конституционной законности, обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия не только органов государственной власти, но и всех социальных структур нашего общества. «Реализация положений Конституции РФ — многогранный, длительный процесс, в основе которого лежит неуклонное соблюдение конституционных норм и принципов»<sup>17</sup>. Конституционализм, подчеркивает профессор В.Т. Кабышев, не может существо-

вать вне связи с уровнем конституционно-правовой культуры и конституционного мировоззрения должностных лиц и населения<sup>18</sup>. Конституционно-правовая культура – вот фундамент, на котором должна строиться и стоять вся государственная, в т.ч. правотворческая деятельность Президента РФ.

<sup>1</sup> Кабышев В.Т. Пряхина Т.М. Теоретические проблемы Российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной академии права. 1995. № 2. С. 33.

<sup>2</sup> Кабышев В.Т. Конституционный строй как гарантия развития Российского государства // Конституционные чтения: межвузовский сборник научных трудов. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2009. Вып. 10, ч.1. С. 13.

<sup>3</sup> См.: Кабышев В.Т. Конституционная система власти в современной России // Вестник Саратовской государственной академии права. 1998. №3. С. 8.

<sup>4</sup> Кабышев В.Т. Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы России // Материалы Международной научной конференции «Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран» (Москва, 10–13 марта 2010 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2010. С. 55.

<sup>5</sup> См.: Там же.

<sup>6</sup> Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М., 2005. С. 247.

<sup>7</sup> См., например: Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов. 1998. С. 119.

<sup>8</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Российская газета. 1996. 15 мая.

<sup>9</sup> См.: Нормативные акты первого Президента России. 1991–1999 годы. Справочник. М., 2000. С. 187.

<sup>10</sup> См.: Кичалюк О.Н. Акты Президента Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 104.

<sup>11</sup> См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 548.

<sup>12</sup> См.: Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 39, ст. 4883.

<sup>13</sup> См.: Распоряжение Президента РФ от 5 декабря 1993 г. № 85-рп «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации» (в ред. от 12 января 2010 г.). Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 35, ст. 4383.

<sup>15</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 38, ст. 4804.

<sup>16</sup> См.: Зуйков А.В. Политика в рамках права: «правила игры» для Президента // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 25–31.

<sup>17</sup> Кабышев В.Т. Конституционная парадигма на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 52.

<sup>18</sup> См.: Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: Конституционно – политическое измерение // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции (Москва, 28–30 марта 2012 г. / отв. ред. С.А. Авакьян.

**А.П. Морозов**

## ЛИЧНАЯ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ

Статья посвящена рассмотрению конституционного права человека и гражданина на свободу и личную неприкосновенность в контексте его конституционного закрепления.

**Ключевые слова:** Конституция, конституционные права и свободы человека, личная неприкосновенность, защита прав человека.

© Морозов Алексей Петрович, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)

**A.P. Morozov**

## SECURITY OF PERSON IN THE RUSSIAN FEDERATION: CONSTITUTIONAL ASPECT

Article is devoted to consideration of a constitutional law of the person and the citizen on freedom and security of person in a context of its constitutional fixing.

**Key words:** Constitution, constitutional laws and freedoms of the person, security of person, protection of human rights.

Провозглашенный в ст. 2 Конституции РФ принцип, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства, наполнен глубоким гуманистическим смыслом. Обусловлено это тем, что в современном демократическом обществе интересы человека, его права и свободы ставятся на первое место и должны находиться в гармонии с общественными, публичными (государственными) интересами, с коллективными правами общностей. Возникающие между ними противоречия должны разрешаться в пользу интересов человека в целях осуществления его прав и свобод.

В иерархии ценностей человек, его права и свободы являются высшей ценностью и, следовательно, главной целью политики государства<sup>1</sup>.

Принцип приоритетности ценности человека, его прав и свобод пронизывает буквально все содержание Конституции РФ. Это конституционная реальность, которая должна определять практику законотворчества и применение законодательства. Все остальные конституционные принципы — равноправия и самоопределения народов, государственного суверенитета и безопасности, государственной целостности и территориального единства и другие — могут рассматриваться как однопорядковые, но подчиненные конституционному принципу признания человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности<sup>2</sup>.

Основные права человека есть своеобразный барьер, который в демократическом обществе не может быть преодолен по собственному усмотрению ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной властями.

Тем самым категория «права человека» выступает теперь в качестве сердцевины идеологии и практики демократического переустройства общества. Это не просто подтверждение развивавшейся ранее концепции прав человека, а по существу новое концептуальное решение проблемы взаимоотношений личности и государства, придающее проблеме прав человека современный вид и последовательно гуманистический характер<sup>3</sup>.

Однако принятие Основного Закона не является для России самоцелью, это объективная реальность, возведенная в некий эталон. Провозглашая права и свободы человека высшей ценностью, законодатель лишь немногие из них возвел в ранг конституционных, придавая именно этим правам особую значимость. Однако из этого не следует, что иные права и свободы человека и гражданина для государства и его органов являются второстепенными. Положение ч. 1 ст. 55 Конституции России провозглашает, что перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Как отмечает В.Т. Кабышев, конституционные права и свободы человека и гражданина, составляя субстанцию конституционализма, обладают спец-

ифическим набором средств и методов своей защиты, к каковым относятся конституционно-судебный механизм, судебная защита, административные действия органов исполнительной власти, законная самозащита человеком своих прав, международно-правовой механизм<sup>4</sup>. Он подчеркивает, что проблема прав и свобод человека и гражданина — одна из центральных как в науке конституционного права, так и в механизме реализации Конституции РФ. Свободы и права человека — это тот камертон, по которому определяют уровень демократизма, законности, конституционности, цивилизованности общества и государства; это идеал, к которому стремится человечество<sup>5</sup>.

Следует отметить, что право на свободу и личную неприкосновенность нашло свое законодательное выражение в качестве одного из основных прав человека и гражданина. Значение его столь велико, что при отсутствии этого права вообще не имело бы смысла говорить о свободе личности. Проблема свободы и личной неприкосновенности личности всегда стояла в центре внимания не только отечественных ученых, но и ученых западных стран. По нашему мнению, все личные конституционные права и свободы человека и гражданина закрепляют неприкосновенность различных сфер личной свободы. В то же время неприкосновенность присуща всей совокупности общественных отношений, субъектом которых она выступает в сфере личной свободы. В этом случае ряд личных конституционных прав и свобод — достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, неприкосновенность жилища и другие — можно рассматривать в качестве правомочий, определяющих нормативное содержание права на свободу и личную неприкосновенность.

Конституционное положение о личной неприкосновенности определяет важнейший атрибут правового статуса личности в государстве и носит комплексный, непреходящий характер. Комплексность данного права проявляется в том, что оно лежит в основе всех взаимосвязей гражданина с государством, его органами и другими гражданами в рамках правовых отношений. Исключением является лишь право на жизнь. Особый характер этого права не требует доказательств. Право на жизнь образует первооснову всех конституционных прав и свобод. Оно представляет собой абсолютную ценность мировой цивилизации, ибо все остальные права и свободы утрачивают смысл и значение в случае гибели человека. По сути все иные права так или иначе объединяются вокруг этого стержневого права.

Однако указанные социальные признаки конституционного права человека и гражданина на жизнь не умаляют ценности и важности права на свободу и личную неприкосновенность. В юридической литературе существуют различные представления о нормативном содержании этого права. Одни авторы рассматривают его лишь как свободу гражданина от произвольных арестов<sup>6</sup>. Представляется, что такое толкование является чрезмерно узким. Оно лишь частично раскрывает грани этой объемной категории. Другие авторы определяют нормативное содержание рассматриваемого права весьма широко. По их мнению, личная неприкосновенность есть право каждого гражданина на государственную охрану и защиту от преступных посягательств жизни, здоровья, свободы, чести и достоинства<sup>7</sup>.

Полагаем, что расширительное толкование представляется более верным, поскольку достаточно полно и точно отражает сущность данного института, нежели чисто уголовно-процессуальный подход. По этому пути идет конституционно-правовая теория и законодательная практика. В то же время неприкосновенность личности не следует понимать как полное отсутствие ограничивающих воздей-

ствий на ее поведение. Она носит всегда относительный характер и обусловлена достигнутым уровнем личной свободы. Именно опосредованные правом проявления личной свободы и есть границы ее неприкосновенности. Неприкосновенность личности предполагает обеспечение всех проявлений свободы личности при условии ее правомерного поведения. Нарушение же лицом правовых запретов, влекущее за собой привлечение его к юридической ответственности, выступает в качестве главного субъективного условия ограничения личной неприкосновенности<sup>8</sup>.

Действующая Конституция РФ заменяет известную советской правовой системе юридическую конструкцию «неприкосновенность личности» на конструкцию «личная неприкосновенность». Тем самым Основной Закон, ориентируясь на международные стандарты в сфере прав человека, последовательно приводит юридический аппарат российской правовой системы в соответствие с научной терминологией мирового сообщества.

В модели «личная неприкосновенность» заложена идея признания прав и свобод человека высшей ценностью. Это признание политически, нравственно и юридически гарантировано недопустимостью вмешательства в личную жизнь индивидов.

Кроме того, в данную модель заложен важнейший институт естественного права, содержащий идею о неразрывной связи и взаимообусловленности основных прав и свобод<sup>9</sup>.

Личная неприкосновенность – эффективное средство защиты прав человека и гражданина. Она относится к числу элементов справедливости, жизненно необходимых для полного выражения достоинства, присущих индивиду, равных и неотъемлемых прав всех людей<sup>10</sup>.

Юридическая конструкция «неприкосновенность личности» базировалась не на уважении прав человека, а на требовании законопослушного поведения по отношению к государству, его органам и должностным лицам. Здесь естественные и неотчуждаемые права человека – явление вторичное.

Конституционный термин «неприкосновенность» (личности) наполнен глубоким гуманистическим содержанием и выражает недопустимость неправомерного принуждения над личностью в условиях конституционного строя. На первый взгляд, он означает, что человек не может быть подвергнут принудительным мерам, откуда бы они ни исходили. Однако здесь следует сделать два замечания. Во-первых, принудительная власть есть во всяком человеческом общегитии, и возможность принуждения — неотъемлемый атрибут любой социальной общности, даже безгосударственной. Во-вторых, в демократическом обществе правонарушения еще не искоренены. Потребность применения государственно-принудительных мер диктуется необходимостью охраны правопорядка. В этой связи следует отметить, что конституционная формулировка «личная неприкосновенность», закрепленная в ст. 22 Конституции России, отражает международный опыт и соответствует нормам и принципам международного права. Так, в ст. 5 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод провозглашено, что каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Всеобщая декларация прав человека в ст. 3 закрепила, что каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

Конституции демократических стран в своем содержании не единообразно интерпретируют буквальное толкование рассматриваемого права. В частности, ст. 13 Конституции Итальянской Республики 1947 г. закрепляет: «Свобода лич-

ности ненарушима ...ограничение личной свободы в какой бы то ни было форме не допускается». Статья 2 Основного закона ФРГ 1949 г. провозглашает право каждого на жизнь и физическую неприкосновенность, свобода личности ненарушима.

Данная норма имеет целью защитить свободу в ее классическом понимании, а не в широком смысле, как это встречается в других документах по правам человека. Право на свободу и личную неприкосновенность должно восприниматься в целом. Соответственно слово «неприкосновенность» в сочетании со словом «свобода» должно восприниматься как защита от всякого произвольного процессуального или материального посягательства на свободу со стороны государственных органов. Другими словами, под личной неприкосновенностью подразумевается физическая неприкосновенность, т.е. «гарантия от арестов и задержания»<sup>11</sup>.

В литературе прослеживалась мысль о том, что понятие «свобода» совпадает с понятием «право». Собственно и Конституция РФ отождествляет данные категории.

Полагаем, что в конституционном контексте существенных различий между понятиями «свобода» и «право» не существует. Так, Ю.П. Еременко, рассуждая о свободе человека, писал, что «свобода означает возможность человека мыслить и действовать не по внешнему принуждению, а согласно своей воле, в соответствии со своими внутренними убеждениями в целях удовлетворения как общественных, так и личных интересов»<sup>12</sup>.

Права человека в отличие от свобод определяются как часть дозволенного. Закрепление прав необходимо для того, чтобы помочь человеку осознать свои возможности. По выражению И.Л. Петрухина, «право – это официально установленный каталог свободы личности»<sup>13</sup>. Право служит официальным мерилom свободы, ее нормой, своеобразным указателем возможного и должного поведения индивида, гарантией осуществления свободы, средством ее охраны и защиты. Следовательно, свобода есть необходимое содержание любого права.

Отмеченное позволяет указать на то, что конституционное закрепление понятий «права» и «свободы» равнозначны. При закреплении в Конституции РФ понятия «свобода» законодатель исходил не из нормативного содержания, а из логически связанного формулирования конституционных норм (свобода слова, свобода совести и др.).

В юридической литературе распространено мнение о том, что право на свободу и личную неприкосновенность включает в себя ряд самостоятельных прав личности (правомочий)<sup>14</sup>.

Стоит отметить, что в современном нормативном содержании конституционное право человека и гражданина на свободу и личную неприкосновенность сводится не только к гарантиям от незаконных арестов и задержаний, а также от судебного произвола, но и к защите физической (телесной), духовной (нравственной) и психической неприкосновенности личности.

Представляется, что право на свободу и личную неприкосновенность – это общее родовое понятие, включающее в себя в качестве самостоятельных категорий указанные правомочия. Личная жизнь неотделима от человеческой личности. В случае нарушения без законных оснований неприкосновенности жилища или неприкосновенности частной жизни объектом причинения вреда является не помещение, где проживает гражданин и не сведения частного характера, а сама личность, право на неприкосновенность которой нарушается фактом противоправного вторжения в жилище и оглашения обстоятельств личной жизни.

Как нам представляется под правом на свободу и личную неприкосновенность следует понимать – закрепленное в Конституции Российской Федерации и международно-правовых актах субъективное право каждого человека на всемерную защиту со стороны государства не только физической, психической и духовной жизни индивида, но и тех условий, которые создают ему возможность беспрепятственного пользования своими благами для реализации своих жизненных планов и потребностей, если это не противоречит интересам гражданского общества и государства в целом.

Таким образом, закономерно говорить о том, что право на свободу и личную неприкосновенность носит комплексный характер и выражается в нескольких законодательных установлениях, которые в своей совокупности и составляют нормативное содержание рассматриваемого права.

<sup>1</sup> См.: *Эбзеев Б.С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 80.

<sup>2</sup> См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука на Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5.

<sup>3</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010 (комментарий к ст. 2).

<sup>4</sup> См.: *Кабышев В.Т.* Российский конституционализм на рубеже тысячелетий // Правоведение. 2001. № 4. С. 70.

<sup>5</sup> См.: *Кабышев В.Т.* Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 49–50.

<sup>6</sup> См.: *Лепешкин А.И.* Курс советского государственного права. М., 1961. Т.1. С. 519.

<sup>7</sup> См.: *Воеводин Л.Д.* Государственное право СССР. М., 1967. С. 225; *Короткий Н.Н.* Процессуальные гарантии неприкосновенности личности подозреваемого и обвиняемого в стадии предварительного расследования. М., 1981. С. 7.

<sup>8</sup> См.: *Толкачев К.Б.* Теоретико-методологические основания реализации личных конституционных прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 20.

<sup>9</sup> См.: *Мордовец А.С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1996. С. 68–70.

<sup>10</sup> См.: Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению 1990 года // Гуманитарная сфера и права человека. М., 1992. С. 56.

<sup>11</sup> См.: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Комментарий к статьям 5 и 6. М., 1997. С. 5

<sup>12</sup> См.: *Еременко Ю.П.* Советская Конституция и законность. Саратов, 1982. С. 86.

<sup>13</sup> *Петрухин И.Л.* Свобода личности и уголовно-процессуальное принуждение. М., 1985. С. 9.

<sup>14</sup> См., например: *Фарбер И.Е.* Конституционное право на неприкосновенность личности советских граждан // Правоведение 1973. № 3; *Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М.* Социалистическая демократия и личные права. М., 1984; *Стецовский Ю.И.* Право на свободу и личную неприкосновенность: Нормы и действительность. М., 2000; *Кутафин О.Е.* Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М., 2004 и др.

**А.А. Подмарев**

## ВОПРОСЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В СОВРЕМЕННОЙ КОНСТИТУЦИИ

Статья посвящена исследованию специфики конституционного регулирования ограничения прав и свобод человека и гражданина. Анализируются соответствующие нормы Конституции России 1993 г. и конституций зарубежных стран.

**Ключевые слова:** конституция, содержание конституции, конституционное регулирование, свобода личности, права и свободы человека и гражданина, ограничение прав и свобод человека и гражданина.

© Подмарев Александр Александрович, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права (Российский университет дружбы народов, г. Москва); e-mail: podmarev2004@mail.ru

A.A. Podmarev

ISSUES ON RESTRICTIONS OF RIGHTS AND FREEDOMS  
OF MAN AND CITIZEN IN THE MODERN CONSTITUTION

The article is dedicated to the regulation of specifics of the constitutional regulation of restrictions of the rights and freedoms of man and citizen. There are will be analyzed the relevant provisions of the Constitution of Russia of the 1993 year and constitutions of foreign countries.

**Keywords:** constitution, the content of the constitution, constitutional regulation, individual freedom, rights and freedoms of man and citizen, restrictions of the rights and freedoms of man and citizen.

Создателям конституций и в XVIII в. (США, Франция, Польша), и в XIX в. (Испания, Норвегия, Нидерланды, Португалия, Бельгия, Дания, Люксембург, Япония, Швейцария, Франция, Болгария, Германия, Венесуэла и другие страны), и в XX в. (Австрия, Япония, Италия, ФРГ, Франция, Греция, Португалия, Испания, КНР, РСФСР, СССР, Российская Федерация и многие другие государства), и в XXI в. (Бахрейн, Восточный Тимор, Катар, Афганистан, Ирак, Сербия, Непал, Таиланд, Бутан, Мьянма, Кыргызстан, Венгрия) приходилось и приходится решать сложнейшую проблему – какие общественные отношения необходимо урегулировать Основным законом, какие вопросы включить в конституцию, а какие оставить на усмотрение законодателя. С.А. Авакьян по этому поводу справедливо замечает: «что, в каком объеме, каким образом и в какой последовательности отразить в конституции – сложный вопрос»<sup>1</sup>.

Общеизвестно и общепризнанно, что конституция должна регулировать «только основные, главные, принципиальные общественные отношения, являющиеся базой для развития других»<sup>2</sup>. Это аксиома для любой системы права, в которой присутствует конституция. Основные вопросы содержания каждой конституции – «о власти, формах собственности, положении личности, устройстве государства»<sup>3</sup>. Вместе с тем, если первые конституции ограничивались вопросами организации государственной власти, государственно-территориального устройства, основными личными и политическими правами и свободами человека и гражданина, то конституции, принятые после Второй Мировой войны и до настоящего времени, практически не оставляют нетронутыми ни одну сферу общественных отношений. Об этом свидетельствует и объем конституций некоторых государств. Наиболее показательными примерами таких Основных законов являются конституции Индии 1950 г. (395 статей и 12 приложений), Малайзии 1957 г. (181 статья и 13 приложений), Кипра 1960 г. (199 статей и 3 приложения), Пакистана 1973 г. (280 статей и 7 приложений), Португалии 1976 г. (299 статей), Бразилии 1988 г. (250 статей), Польши 1997 г. (243 статьи), Таиланда 2007 г. (309 статей), Мальдив 2008 г. (301 статья и 2 приложения), Мьянмы 2008 г. (457 статей и 5 приложений).

Конституция второй половины XX – начала XXI в. – это не только статус главы государства, парламента, правительства, высших судебных органов, территориальное устройство, основные права, свободы и обязанности личности, но и цели, задачи и предназначение государства; основы государственного и общественного строя; вопросы внешней политики и международных отношений, условия членства в международных организациях; социальная политика; основы регулирования экономических процессов; роль государства в духовно-культурной сфере жизни общества; иерархия источников права; определение предмета законодательного регулирования; конституционный контроль; права детей; правозащитные институты; школьное и высшее образование; труд и

права работников; политические партии; средства массовой информации; здравоохранение; формы собственности; экология; налоги; основы организации и деятельности правоохранительных органов; чрезвычайные режимы и многие другие важные для конкретного государства вопросы. Современная конституция – это «основной закон (совокупность основных законов, а иногда и других актов конституционного значения), исходящий из основных ценностей данной цивилизации, закрепляющий те или иные основы правового статуса личности, экономической, социальной, политической систем и духовной жизни общества, основы взаимоотношений человека, коллектива, государства и общества...»<sup>4</sup>.

Анализируя содержание действовавших и действующих конституций, можно констатировать, что есть определенные вопросы, которые находят отражение во всех основных законах, поскольку они неразрывно связаны с самой идеей конституции. Это, во-первых, организация государственной власти (по горизонтали и вертикали); во-вторых, основы правового положения личности, включающие принципы взаимоотношений человека и других членов общества и государством, а также основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Что касается взаимосвязи идеи прав человека и идеи конституции, то, как подчеркивает В.Т. Кабышев, «становление конституционализма было связано прежде всего с провозглашением прав человека естественными и неотчуждаемыми... Власть конституционно признает за человеком его свободы и права как неотъемлемые, как определяющие природу личности и меру ее свободы... Высшая юридическая сила Конституции призвана оградить провозглашенные права и свободы от возможного ущемления путем издания обычных законов»<sup>5</sup>. В.Е. Чиркин отмечает, что вопросы, составляющие содержание конституции, могут быть традиционными, необходимыми и излишними; традиционными и в то же время необходимыми являются конституционные положения об основных правах человека и об организации государственной власти, которые «присутствуют в том или ином объеме во всех конституциях мира»<sup>6</sup>.

Одним из важнейших вопросов конституционного регулирования – традиционным и необходимым – является определение сферы свободы человека (через его права, свободы, обязанности, ответственность) и установление возможности, оснований, способов вмешательства государства в эту свободу.

Свобода является одним из базовых элементов в закреплении конституционного статуса личности<sup>7</sup>. Провозглашение, регламентация и установление гарантий свободы личности на уровне конституционного законодательства – одно из важнейших достижений человечества в правовой сфере. И Декларация независимости США 1776 г., и Французская декларация прав человека и гражданина 1789 г. провозглашают свободу человека в качестве одного из естественных и неотъемлемых прав человека. «Конституция, – считает Б.С. Эбзеев, – является политико-правовой формой выражения свободы личности в государственно организованном обществе...»<sup>8</sup>. Обеспечение свободы личности – «один из коренных вопросов конституционного развития всякого общества и государства»<sup>9</sup>.

Современные конституции основаны на идее максимально возможной степени свободы личности в ее отношениях с обществом, государством, другими людьми. Это утверждение справедливо и по отношению к Конституции России 1993 г. «Для России, – пишет В.Т. Кабышев, – идея свободы человека стала неотъемлемой частью ее конституционного развития»<sup>10</sup>.

В юридическом смысле свобода – это закрепленная в конституции, законах, иных нормативных правовых актах мера возможного поведения человека, ши-

рокий круг его юридических возможностей во всех сферах жизнедеятельности (частной, политической, экономической, духовно-культурной), это его права и свободы, прежде всего конституционные. Права и свободы человека и гражданина – это выражение свободы личности<sup>11</sup>.

Вместе с тем свобода личности не означает, что поведение человека ничем не ограничивается, поскольку реализация прав и свобод одним человеком постоянно, каждодневно сталкивается с правами и свободами других лиц, с интересами общества и государства, с деятельностью государственных органов. Никакой абсолютной свободы в обществе в условиях совместного существования с другими людьми нет и быть не может. Свобода человека в обществе имеет свои границы, пределы, рамки. Свобода индивида «связана определенными рамками, пределами, образующими «коридор» ее возможностей. Свобода в правовом сообществе тем и отличается от анархии и безнормия, что в реальной жизни она лимитирована правилами поведения, установленными властью»<sup>12</sup>. Таким образом, введение свободы человека в определенные рамки – объективная потребность общества и государства.

Установление пределов свободы личности в обществе и государстве, в отношениях с другими людьми – это один из главных вопросов права, в т.ч. один из принципиальных вопросов конституционного регулирования. «Право, – пишет Д.А. Керимов, – с одной стороны, является средством реализации свободы, а с другой – ограничением свободы, если она нарушает свободу других лиц»<sup>13</sup>. В законодательстве определение пределов свободы человека, его прав и свобод осуществляется с помощью такой конституционно-правовой категории, как «ограничение прав и свобод человека (гражданина)». Ограничения прав и свобод человека и гражданина в самом общем виде представляют собой установленные законодательством в соответствии с конституцией определенные границы (пределы, рамки) реализации человеком его прав и свобод. Правовые ограничения устанавливают границы свободе личности, процессу удовлетворения ее интересов<sup>14</sup>. В современном мире ограничение прав и свобод является объективно необходимым элементом правового регулирования общественных отношений<sup>15</sup>.

Регламентирование ограничений прав и свобод человека в правовом демократическом государстве осуществляется на двух уровнях – на конституционном и на законодательном. Задача конституции – установить общие условия (основы) ограничения всех прав и свобод человека и гражданина и наиболее важные правила ограничения отдельных прав и свобод. В законах же формулируются конкретные способы ограничения прав и свобод (например, запрет на определенный вариант реализации права или свободы; запрет на реализацию права или свободы в целом; вмешательство уполномоченных государственных органов в право или свободу).

Можно выделить несколько моделей конституционного регулирования ограничения прав и свобод человека и гражданина (для ординарного, а не чрезвычайного правопорядка).

Первая модель: в конституциях устанавливаются общие условия ограничения всех прав и свобод (цели, форма закрепления, соразмерность) и основания, способы, процедуры ограничения отдельных конкретных прав и свобод. Например, в России общее нормирование ограничений прав и свобод осуществлено ч. 3 ст. 55 Конституции РФ 1993 г.: «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Кроме

этих общих условий, в Конституции России есть статьи, закрепляющие возможность ограничения отдельных прав и свобод (ч. 2 ст. 20, ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 23, ст. 25, ч. 2 и 4 ст. 29, ч. 3 ст. 32 и др.). Подобные нормы общего и конкретного характера, касающиеся ограничения прав и свобод, есть в конституциях Португалии 1976 г., Турции 1982 г., Хорватии 1990 г., Румынии 1991 г., Словении 1991 г., Молдовы 1994 г., Таджикистана 1994 г., Армении 1995 г., Казахстана 1995 г., Беларуси 1996 г., Польши 1997 г., Албании 1998 г., Швейцарии 1999 г., Кыргызстана 2010 г.

Вторая модель: в конституции есть оговорка общего характера о возможности ограничения прав и свобод только законом или на основе закона и положения об ограничении отдельных прав и свобод (конституции Бахрейна 2002 г., Ирака 2005 г. и других государств).

Третья модель: конституция устанавливает только ограничения отдельных прав и свобод, не упоминая об общих условиях ограничений (конституции Ирландии 1937 г., Италии 1947 г., Индии 1950 г., Кувейта 1962 г., Дании 1953 г., Сингапура 1959 г., Кипра 1960 г., Монако 1962 г., ОАЭ 1971 г., Бангладеш 1972 г., Пакистана 1973 г., Сан-Марино 1974, Греции 1975 г., Испании 1978 г., Ирана 1979 г., Нидерландов 1983 г., Йемена 1991 г., Болгарии 1991 г., Литвы 1992 г., Андорры 1993 г., Азербайджана 1995 г., Боснии и Герцеговины 1995 г., Грузии 1995 г., Омана 1996 г., Украины 1996 г., Финляндии 1999 г., Катара 2003 г., Афганистана 2004 г.).

В результате исследования специфики и сложившихся моделей конституционно-го регулирования ограничения прав и свобод человека и гражданина можно сделать определенные выводы. Во-первых, ограничение прав и свобод – это необходимой вопрос конституционного регулирования в современных государствах. Во-вторых, возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина государством – это один из конституционных принципов взаимоотношений государства и человека. В-третьих, конкретные ограничения прав и свобод могут устанавливаться исключительно законами и только в соответствии с конституцией. В-четвертых, тенденцией конституционного регулирования ограничений прав и свобод является подробная регламентация в Основных законах таких вопросов, как цели и соразмерность ограничений, а также гарантии конституционности ограничений.

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 15.

<sup>2</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 37.

<sup>3</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп.: в 2 т. Т. 1. М., 2006. С. 136.

<sup>4</sup> Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011. С. 25.

<sup>5</sup> Кабышев В.Т. Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений // Личность и власть (конституционные вопросы): межвузовский сборник научных работ. Ростов н/Д; Саратов, 1995. С. 67.

<sup>6</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 51–52.

<sup>7</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп.: в 2 т. Т. 1. М., 2006. С. 293.

<sup>8</sup> См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 130.

<sup>9</sup> Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 163.

<sup>10</sup> Кабышев В.Т. Права человека в современной России: конституционное обеспечение (реалии, тенденции, развитие) // Права человека: пути их реализации: материалы Международной научно-практической конференции (8–10 октября 1998 г.). Ч. 1. Саратов, 1999. С. 128.

<sup>11</sup> См.: Эбзеев Б.С. Указ. раб. С. 113.

<sup>12</sup> Зорькин В.Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 9.

<sup>13</sup> Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. 6-е изд. М., 2011. С. 433.

<sup>14</sup> См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 93.

<sup>15</sup> См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 51.

**Д.С. Воробьева**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ДЕТСТВА  
– ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье обосновывается необходимость выдвижения и разработки идеи о том, что защита детства должна стать одним из направлений обеспечения национальной безопасности России. Приводятся некоторые предложения по решению проблемы укрепления безопасности страны и защиты детства в частности.

**Ключевые слова:** защита детства, национальная безопасность, национальная идея.

**D.S. Vorobyova**

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL CHILD PROTECTION  
AS THE ONE OF THE AREAS OF ENSURING NATIONAL  
SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION**

The article substantiates the necessity of the extension and development of the idea that the child protection should be one of the areas of ensuring national security of Russia. There are some suggestions for solving the problem of strengthening the country's security and child protection in particular.

**Keywords:** child protection, national security, national idea.

Обеспечение безопасности Российской Федерации — одна из непреходящих и важнейших тем для обсуждения как на уровне органов государственной власти, в кругах политических и общественных деятелей, так и среди обычных граждан. В разное время данная проблема становилась предметом исследовательских изысканий ряда авторов. В частности, можно найти упоминания о том, что «возросли угрозы внутренней безопасности России в социальной сфере»<sup>1</sup>, а исходят такие угрозы, как правило, от неблагоприятных демографических факторов<sup>2</sup>, противоречий «между конституционными положениями о социальности государства»<sup>3</sup> и непродуманной правореализационной практики.

При этом вряд ли можно согласиться с высказыванием А.И. Васильева о том, что понятие «национальная безопасность» может утратить свою самостоятельность, если в качестве ее угрозы рассматривать любую общегосударственную (общесоциальную) проблему<sup>4</sup>. Ведь анализируемая категория достаточно объемна по значению и включает в себя понятие «безопасность государства, общества и личности». Это следует из п. 6 ныне действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>5</sup>. Поэтому, скорее, следует признать верным мнение В.В. Мамонова, согласно которому под обеспечение национальной безопасности подпадает широкий спектр общественных отношений, возникающих также из выполнения государством своей социальной функции<sup>6</sup>.

Кроме того, в п. 38 вышеназванной Стратегии одним из главных направлений политики государства в рассматриваемой области объявляется усиление его роли в качестве гаранта безопасности, прежде всего, детей и подростков. Таким

© Воробьева Динара Сергеевна, 2014

Аспирант кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); umnichka-5@mail.ru

образом, можно говорить о том, что существует необходимость в выдвижении и разработке идеи о том, что защита детства должна стать одним из направлений обеспечения национальной безопасности России. Подтверждением этому служат участвовавшие в нашей стране случаи безнадзорности детей, насилия и жестокого обращения в отношении них, острая потребность в их защите от вредоносной информации, пропаганды нетрадиционных отношений и сексуальной эксплуатации.

Л.М. Пчелинцева отмечает, что в Российской Федерации меры по защите прав ребенка со стороны государства «осуществляются, как правило, на основе специальных нормативных правовых актов»<sup>7</sup>. Однако, как показывает практика, одних законодательных действий явно не достаточно. Законы должны претворяться в жизнь, а их реализации служит комплекс административных, организационных, просветительских и иных мероприятий.

Рассматривая проблему защиты детей в контексте вопроса обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, представляется возможным обратиться к предложениям, высказываемым учеными-правоведами по укреплению безопасности страны в целом.

Например, И.Н. Сенякин ведущую роль отводит «грамотной, продуманной и юридически оформленной экономической политике государства»<sup>8</sup>, а Г.В. Любушкин – борьбе против коррупции<sup>9</sup>. Не согласиться с данными утверждениями нельзя.

В.В. Мамонов считает, что «эффективность системы защиты национальной безопасности страны во многом зависит от правосознания граждан...»<sup>10</sup>. Он также обосновывает мысль о формировании государственной политики в области духовного и нравственного воспитания населения<sup>11</sup>. На более радикальных позициях стоит В.Е. Сафонов: им постулируется необходимость пересмотра и переоценки большинства современных культурных ценностей и создания т.н. «новой культуры безопасности»<sup>12</sup>. Последнее предложение вызывает некоторые сомнения.

Под культурными ценностями в соответствии со ст. 3 Основ законодательства РФ о культуре понимаются нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции, обычаи и т.д.<sup>13</sup>, т.е. это определенные достижения, накопленные обществом в течение длительного периода времени, передаваемые из поколения в поколение и находящие свое выражение в различных формах (в частности социальных нормах). Поэтому говорить о каком-либо искусственном изменении и внедрении культурных ценностей не совсем корректно. Наоборот, следует развивать и пропагандировать те ценности, взгляды, устои, которые являются традиционными для нашей страны и отвечают целям развития Российского государства как демократического, социального, правового. В частности, по мнению О.И. Цыбулевской, «в демократическом обществе надо больше говорить об обязанностях, долге по отношению к другим людям, государстве, природе»<sup>14</sup>. В одном из недавних программных выступлений Президента РФ В.В. Путина в рамках заседания международного дискуссионного клуба «Валдай» прозвучало следующее: «...Для воспитания личности, патриота нам нужно восстанавливать роль великой русской культуры и литературы. Они должны быть фундаментом для самоопределения граждан, источником самобытности и основы для понимания национальной идеи»<sup>15</sup>.

Думается, что в основу национальной идеи будет положена мысль и о защите детства, семьи, их значимости в современном мире.

Таким образом, в принятии государством усилий по построению взвешенной и отвечающей потребностям граждан экономической политики, борьбе с коррупцией и выработке соответствующей идеологии видится решение вопроса, обозначенного в начале данной статьи, от которого зависит успех в деле защиты детей и обеспечении национальной безопасности России в целом.

<sup>1</sup> *Возжеников А.В.* Национальная безопасность в России: методология исследования и политика обеспечения. М., 2002. С. 262.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 243.

<sup>3</sup> *Комкова Г.Н.* Социальное государство в России и зарубежных странах: сравнительный анализ конституционного регулирования // Возможности адаптации зарубежного опыта: сборник научных статей. Сер.: Право России: новые подходы. Вып. 1. Саратов, 2005. С. 117.

<sup>4</sup> Приводится по: *Григорьев И.Б.* Правовая доктрина Российской Федерации и категория «национальная безопасность» // Право и государство: теория и практика. 2011. № 12. С. 71.

<sup>5</sup> См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

<sup>6</sup> См.: *Мамонов В.В.* Конституционные основы национальной безопасности России / науч. ред. В.Т. Кабышев. Саратов, 2002. С. 13.

<sup>7</sup> *Пчелинцева Л.М.* Обеспечение безопасности несовершеннолетних граждан семейно-правовыми средствами // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 106–107.

<sup>8</sup> *Сенякин И.Н.* Правовая безопасность личности как элемент правовой политики Российского государства // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы: материалы научной конференции / под ред. Н.И. Матузова. Тольятти, 2001. С. 60.

<sup>9</sup> См.: *Любушкин Г.В.* Основные направления политики национальной безопасности Российской Федерации и механизм ее реализации // Политика и право. Ученые записки. Вып. 3. Благовещенск, 2002. С. 42.

<sup>10</sup> *Мамонов В.В.* Конституционные основы национальной безопасности России / науч. ред. В.Т. Кабышев. Саратов, 2002. С. 132.

<sup>11</sup> См.: *Мамонов В.В.* Становление национальной безопасности Российской Федерации // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы: материалы научной конференции / под ред. Н.И. Матузова. Тольятти, 2001. С. 88.

<sup>12</sup> См.: *Сафонов В.Е.* Избранные труды. М., 2008. С. 282.

<sup>13</sup> См.: Основы законодательства Российской Федерации о культуре: утв. ВС РФ 9 сентября 1992 г. № 3612-1 (в ред. от 30 сентября 2013 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46, ст. 2615; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 40, ч. 3, ст. 5035.

<sup>14</sup> *Цыбулевская О.И.* Общенациональная идея в России: нравственно-правовой аспект // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы: материалы научной конференции / под ред. Н.И. Матузова. Тольятти, 2001. С. 95.

<sup>15</sup> Выступление В.В. Путина на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19243> (дата обращения: 04.11.2013).

# ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

---

**О.Ю. Ситкова**

## ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ САНКЦИЙ В СЕМЕЙНО-ПРАВОВЫХ ДОГОВОРАХ

Статья посвящена проблемам включения санкций, не предусмотренных законом, в семейно-правовые договоры. Исследованы возможности применения норм гражданского законодательства к договорным семейным отношениям с позиции эффективности и целесообразности. Обоснованы предложения о необходимости изменения семейного законодательства в сфере ответственности за нарушения семейно-правовых договоров.

**Ключевые слова:** семейное право, договор, санкция, имущественная ответственность, защита.

**O. Yu. Sitkova**

## PROBLEMS OF FORMATION OF SANCTIONS IN FAMILY LAW CONTRACTS

The article is devoted to the problem inclusion of sanctions in family law contracts. The author investigates the issues of application of civil law to family law contracts. Proposals are made about the possibility of change in the field of family law liability for violations of family law contracts.

**Keywords:** family law, sanction, contract, property responsibility, protection.

В соответствии с положениями Семейного кодекса РФ (далее – СК РФ) участники семейных отношений имеют возможность регулировать свои отношения договором. Вместе с тем в науке семейного права возникли вопросы, связанные с определением места имеющих в СК РФ договоров в системе гражданско-правовых договоров. В российской науке существует целая теория о самостоятельности семейных договоров<sup>1</sup>. В то же время некоторые ученые высказываются о том, что договоры в семейном праве – это либо те же гражданско-правовые договоры<sup>2</sup>, либо соглашения, которые носят вторичный по отношению к юридическим нормам и, соответственно, вспомогательный характер. Их роль сводится лишь к детализации юридической нормы<sup>3</sup>. С неопределенностью места семейно-правовых договоров связан вопрос и о возможных способах защиты, призванных обеспечивать реализацию прав и обязанностей по этим договорам.

Отечественный закон устанавливает перечень договоров, которые граждане могут заключать для урегулирования своих семейных отношений. Анализ норм семейного законодательства позволяет к доступным договорам отнести брачный договор, договор о передаче ребенка на воспитание в приемную семью или опеку, а также различного рода соглашения, в частности, соглашение об уплате алиментов, соглашение об определении места жительства ребенка, о порядке выплаты средств на содержание детей и нетрудоспособного супруга и их размерах,

---

© Ситкова Ольга Юрьевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: olga.sitkova@mail.ru

соглашение о разделе общего имущества супругов, соглашение о порядке осуществления родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка.

Единого отношения к пониманию терминов «договор» и «соглашение» в семейном праве не сложилось<sup>4</sup>. Обращаясь к истокам этих понятий, следует заметить, что в римском праве термин *contractus* происходит от глагола *contrahere* – стягивать. Этот термин первоначально указывал лишь на само обязательство, обязательственные узы<sup>5</sup>. Следовательно, термин *contractus* в известной мере адекватен понятию «правоотношение». Только после разделения оснований возникновения обязательств на договоры и деликты *contractus* стал рассматриваться как снабженное иском *conventio* – соглашение в отличие от такого же соглашения, лишенного исковой защиты – *raktum*<sup>6</sup>. В рамках *ius gentium* формируется понятие в соответствии с которым в основании любой двусторонней сделки, создающей обязательство, лежит «соглашение». В одних случаях для возникновения обязательства достаточно соглашения, а в других необходимо, чтобы соглашение было облечено в торжественную форму<sup>7</sup>. Определение договора, содержащееся в римском праве, позволяет сделать вывод о том, что *contractus* понималось как основание возникновения правоотношения, как само правоотношение, возникающее из данного договора, как форма, которую принимает данное соглашение. Такое понимание договора усвоено и современной юридической наукой<sup>8</sup>.

В свою очередь «согласие» и «соглашение» – понятия не идентичные, т.к. согласие – это юридический факт, служащий условием, при котором законодательство предоставляет определенному лицу возможность заключить договор<sup>9</sup>. Не вдаваясь в полемику о соотношении указанных понятий в семейном праве, отметим, что нам близка позиция авторов, отождествляющих эти понятия, выделяющих при этом значение с более узким объектом – «согласие».

Дискуссия ведется также и по поводу ограничения свободы семейно-правового договора, в частности по субъектному составу, а также и об условиях семейно-правовых договоров. Представляется, что вопрос о механизме реализации норм семейно-правовых договоров, об эффективности защиты прав участников семейных отношений посредством договорных норм не менее актуален.

Г.П. Савичев проводит классификацию правовых санкций по юридическому основанию возникновения (установления) санкции и подразделяет их на санкции закона и санкции договора<sup>10</sup>. Следует заметить, что СК РФ не предусматривает возможность установления санкций в семейно-правовых договорах, в связи с чем возникают сложности с определением способов обеспечения исполнения обязательств, установленных в самих договорах. З.В. Ромовская отмечает, что санкция выступает необходимым компонентом правовой системы, гарантией надлежащего осуществления закрепленного в правовой норме правила поведения<sup>11</sup>.

Полагаем, что сам семейно-правовой договор служит инструментом установления прав и обязанностей, а также надлежащего осуществления правила поведения. При этом в литературе указывается, что договоры в семейном праве, в основном, не являются самостоятельным основанием возникновения семейных правоотношений, а приводят к изменению, прекращению имеющихся семейных правоотношений<sup>12</sup>. Предполагается, что, если стороны заключили договор, значит, они сами в состоянии договориться о порядке осуществления прав и обязанностей. Тем не менее, представляется необходимым наличие механизма, который бы включался на случай неисполнения установленных в договоре обязанностей. Отмечается, что имеющиеся нормы о семейно-правовой договорной ответственно-

сти далеки от совершенства<sup>13</sup>. В силу этого необходимо определить возможность применения мер ответственности и мер защиты при заключении гражданами семейно-правовых договоров. Прежде всего, возникает вопрос о возможности применения норм Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) к данным отношениям. При этом следует помнить о возможности применения гражданского права, если это не противоречит существу семейных отношений. В связи с этим невозможно применение многих институтов гражданского права. Например, указывается на невозможность использования новации и отступного в качестве основания прекращения соглашения об уплате алиментов<sup>14</sup>. И.Б. Новицкий и Л.А. Лунц подчеркивали, что в силу преобладания личного элемента в семейных отношениях семейно-правовые соглашения должны быть резко отграничены от имущественных договоров гражданского права<sup>15</sup>.

Также следует отметить специфичность правовой регламентации договорных отношений, т.к. они находятся, несмотря на название «договор», под воздействием не только и не столько диспозитивных норм, сколько императивных. Императивные начала проявляются во всем, начиная с порядка обязательной нотариальной формы заключения договора и заканчивая невозможностью субъектов некоторых соглашений изменять и формулировать условия самого договора. Также это относится и к возможности установления санкций в договорах участниками отношений. Одновременно с этим в законодательстве отсутствует более или менее понятный разработанный механизм ответственности по семейно-правовым договорам. В литературе упоминается о необходимости введения имущественной ответственности сторон в случае неисполнении обязательств, предусмотренных договорами<sup>16</sup>. Полагаем, что в некоторых случаях такой подход действительно оправдан, однако не во всех, учитывая специфический личный неимущественный, интимный характер семейных отношений. Принимая во внимание, что некоторые договоры являются регулятором исключительно имущественных отношений, такая мера вполне может оправдать себя. Насколько эффективно применение таких мер? Насколько применение имущественных мер ответственности сможет способствовать достижению главной цели мер воздействия: сохранению семьи и нормальному ее функционированию? Следует заметить, что обязанности в семейно-правовых договорах устанавливаются преимущественно на случай распада семьи. С помощью договоров регулируются отношения либо уже при прекращении существования семьи, либо в преддверии ее распада. Исключение составляют договоры о передаче ребенка на воспитание в приемную семью и брачный договор. Цель санкций семейно-правовых договоров иная, нежели для законных санкций. Договорные санкции имеют своей целью не обеспечивать стабильность семьи, а обеспечивать исполнение обязательств по договору, возмещение возможного вреда, возникшего в результате неисполнения договорных обязательств, а также пресечение возможного противоправного поведения в будущем, т.е. обеспечение порядка, установленного в договоре.

Следует заметить, что единого перечня санкций для защиты прав, предусмотренных семейно-правовыми договорами, нет. Аналогично и при законном регулировании отношений закон устанавливает для каждого конкретного случая свои меры воздействия. Таким образом, граждане могут воспользоваться не любым, а вполне конкретным способом защиты своих прав, установленных семейно-правовым договором.

Полагаем, что установление имущественных санкций за неисполнение обязательств, установленных семейно-правовыми договорами, не всегда эффективно,

хотя, конечно, можно наказать «рублем» гражданина, который препятствует общению родителя, не проживающего совместно с ребенком. При этом возникает вопрос: в чью пользу взыскивать данный штраф? Вероятно, в данном случае следует исходить из того, чей интерес защищается. Если права и интересы истца, то, представляется, что вопрос об имущественной ответственности должен быть снят автоматически, т.к. имущественных убытков он не понес. Другое дело, если речь идет о восстановлении правопорядка и об ответственности перед государством и обществом за пренебрежение к правовым нормам. Однако в этом случае, как представляется, штраф должен взыскиваться не в пользу истца, а в пользу государства и, соответственно, следует говорить о возникновении правоотношения ответственности между государством и ответчиком, а следовательно, о публичных правоотношениях. По мнению Н.И. Матузова, ответственность представляет собой возникающее из правонарушения правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем. На последнего возлагается обязанность претерпевать лишения и неблагоприятные последствия за нарушение требований, содержащихся в нормах права<sup>17</sup>.

Законодатель предоставляет возможность субъектам семейных отношений заключение соглашений либо право суду вынести решение по спорному вопросу при отсутствии соглашения. В связи с этим СК РФ располагает рядом мер воздействия на случай, если в спорных ситуациях нарушаются права участников. Полагаем, что эти меры следует применять и в том случае, если лица заключили то или иное соглашение и не исполнили его условия, т.е. санкции, установленные в законе, вполне применимы и для договорного режима. В большинстве случаев нормы об ответственности по семейно-правовым договорам не предусмотрены, за исключением указанных выше норм п. 1 ст. 115 и пп. 1, 3 ст. 153.2 СК РФ. Одновременно с этим положения ст. 8 СК РФ позволяют использовать только способы, предусмотренные СК РФ, и не допускают использование мер, не установленных семейным законодательством. Таким образом, вопрос о договорных мерах защиты и ответственности остается открытым. Безусловно, стоит согласиться с необходимостью изменения редакции ст. 8 СК РФ путем добавления в нее указания на возможность защиты семейных прав и иными способами, не запрещенными семейным законодательством<sup>18</sup>.

Следует констатировать, что результатом взаимодействия частных и публичных начал при регулировании семейных отношений явилось в итоге ограничение диспозитивных начал и автономии воли сторон при заключении договоров и выбора способов защиты при договорном режиме. Нормы семейного права, касающиеся договорных отношений, в преобладающем большинстве являются императивными. Однако принцип свободы договора предполагает включение в договор иных мер ответственности, нежели предусмотренных законодательством. Следует отметить, что СК РФ не содержит указаний на то, что участники семейно-правовых договоров могут повышать пределы ответственности или устанавливая дополнительные санкции за те правонарушения, ответственность за которые законом не предусмотрена. Указывается лишь на возможность требовать признания договора недействительным в случае, когда его условия существенно нарушают интересы одной стороны либо ставят одного из супругов в крайне неблагоприятное положение. Н.С. Шерстнева высказывает мнение, согласно которому семейно-правовая ответственность может быть предусмотрена соглашением сторон только в случае, когда тогда такая возможность предусмотрена в законе<sup>19</sup>. Нарушение моральных норм не является правонарушением в соответствии с отечественным законода-

тельством. Так, например, супружеская измена не является правонарушением, равно как и при разводе традиционно не учитывается вина супругов в том, что семья распалась. Однако такие действия причиняют моральный вред супругу, в конечном итоге приводя к распаду семьи, причиняя ущерб общему семейному интересу. В связи с этим представляется возможным включение в брачный договор санкций за аморальное поведение супругов в виде возмещения морального вреда, тем самым придав моральным нормам правовое содержание.

Полагаем, что в случае неисполнения имущественных обязательств, предусмотренных семейно-правовыми договорами, возможно применение положений гл. 25 ГК РФ в части, не противоречащей сущности семейных отношений.

<sup>1</sup> См., например: *Чашкова С.Ю.* Система договорных обязательств в российском семейном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Князева Е.В.* Семейно-правовой договор как инструмент регулирования имущественных отношений в семейном праве // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. С. 11–13 и др.

<sup>2</sup> *Скачкова Г.С.* Особенности правового регулирования труда приемных родителей // Трудовое право. 2003. № 8. С. 24–29.

<sup>3</sup> См.: *Корецкий А.Д.* Теоретико-правовые учения о договоре. СПб., 2001. С. 124.

<sup>4</sup> См., например: *Чашкова С.Ю.* Указ. раб. С. 3; *Дзюбровская Л.В.* Соглашение об уплате алиментов – самостоятельный семейно-правовой институт // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. С. 11–13 и др.

<sup>5</sup> См.: *Санфилиппо Ч.* Курс римского частного права: учебник / под ред. Д.В. Дождева. М., 2002. С. 239.

<sup>6</sup> См.: *Дернбург Г.* Пандекты. Обязательственное право. М., 1900. С. 18.

<sup>7</sup> *Санфилиппо Ч.* Указ. раб. С. 239.

<sup>8</sup> См.: Гражданское право: учебник: в 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2011; *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Кн. 1: Общие положения. М., 2000.

<sup>9</sup> См.: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Указ. раб. С. 151.

<sup>10</sup> См.: *Савичев Г.П.* Предприятие и правовые санкции. М., 1981. С. 5.

<sup>11</sup> См.: *Ромовская З.В.* Защита в советском семейном праве. Львов, 1985. С. 38–39.

<sup>12</sup> *Чашкова С.Ю.* Указ. раб. С. 6.

<sup>13</sup> См.: *Низамиева О.Н.* Договорное регулирование семейных отношений в обеспечение прав и интересов детей // Семейное право на рубеже XX–XXI веков: материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. О.Н. Низамиева. М., 2011. С. 213.

<sup>14</sup> См.: *Дзюбровская Л.В.* Новация и отступное – как основания прекращения соглашения об уплате алиментов // Юрист. 2010. № 8. С. 43.

<sup>15</sup> См.: *Новицкий И.Б., Луиц Л.А.* Общее учение об обязательстве. М., 1950. С. 96–97.

<sup>16</sup> См.: *Альбинов И.Р.* Особенности правовой природы и содержания брачного договора // Юрист. 2010. № 8. С. 47.

<sup>17</sup> См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2000. С. 446.

<sup>18</sup> См.: *Чефранова Е.А.* Механизм семейно-правового регулирования имущественных отношений супругов: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 11.

<sup>19</sup> См.: *Шерстнева Н.С.* Понятие, сущность и система принципов семейного права. М., 2006. С. 44.

## Е.В. Книга

# ПОДРЯД НА ВЫПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТНЫХ И ИЗЫСКАТЕЛЬСКИХ РАБОТ: ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДМЕТА ДОГОВОРА

В статье исследуется предмет договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ; выводится определение предмета договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ.

**Ключевые слова:** проектные и изыскательские работы, предмет договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, природа договора подряда, сравнение договора подряда с договором купли-продажи, результат работ, интерес заказчика.

Ye. V. Kniga

**CONTRACT FOR PERFORMANCE OF DESIGN  
AND SURVEY WORKS: THE FORMATION  
OF THE SUBJECT OF THE CONTRACT**

The article is devoted to the subject of the contract the contract for design and survey works. Based on the survey notion of a subject of the contract the contract for design and survey works.

**Keywords:** design and survey works, the subject of the contract the contract for design and exploratory work, the nature of the contract, the comparison of the contract with the contract of sale, the result of work, the interest of the customer.

Подряд играет важную роль в сфере гражданско-правового регулирования. Установление основных черт договора подряда и точность формулировок условий договора позволяют не только выделить данный договор среди других гражданско-правовых сделок, но и сравнить с ними.

Наиболее тесная связь договора подряда усматривается с обязательственными отношениями купли-продажи. Сужая круг купли-продажи, следует отметить поставку вещи, которая отсутствует у продавца в момент заключения договора и может быть им создана либо приобретена (п. 2 ст. 455 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)). Таким образом, близость подряда и поставки предопределена тем, что в момент заключения договора вещи, которая должна быть передана покупателю (подрядчику), как правило, еще нет в наличии.

Выполнение работы подрядчиком направлено на достижение определенного результата, имеющего конкретное вещественное и обособленное от исполнителя выражение. Последнее объясняется тем, что результат работы подрядчик обязан передать заказчику, что также сближает подряд и куплю-продажу<sup>1</sup>.

Наконец, поставка обязывает должника к передаче вещи к обусловленному сроку, равно, как и подряд, обязывает должника передать результат работ в оговоренный сторонами срок. Различие между этими договорами состоит в том, что обязательства, вытекающие из поставки, направлены на удовлетворение потребностей общества в товарах, рассчитанных на широкий круг покупателей – с ограниченным набором индивидуальных характеристик товара. Вместе с тем подрядные отношения направлены на удовлетворение индивидуальных запросов и требований заказчика.

Анализ судебной практики содержит аналогичные выводы. Так, при выполнении работ из материалов подрядчика и передаче их в собственность заказчику договор подряда необходимо отграничивать от договора купли-продажи или договора поставки как вида договора купли-продажи. Это различие проявляется в том, что предметом договора подряда является изготовление индивидуально-определенного изделия, в то время как предметом поставки часто выступает имущество, характеризующееся родовыми признаками. Здесь же указано, что условия договора подряда направлены, прежде всего, на определение взаимоотношений сторон в процессе выполнения обусловленных работ, а при купле-продаже (поставке) главное содержание договора составляет передача (поставка) предмета договора другой стороне – покупателю<sup>2</sup>.

Также следует отметить, что по договору подряда вещь может изготавливаться из материала как подрядчика, так и заказчика, а по договору поставки – только из материала поставщика (изготовителя). О.С. Иоффе отграничивает отношения по договорам подряда от поставки и купли-продажи тем, что последние относятся к сфере обмена<sup>3</sup>.

Одним из ключевых критериев различия рассматриваемых договоров предлагается считать интерес заказчика. В договоре купли-продажи покупатель может ограничивать и зачастую вынужден подстраивать свой интерес под реализованную возможность продавца. В договоре подряда подрядчик подстраивает свои возможности под интерес заказчика. Именно из данного обстоятельства вытекает чередование прав и обязанностей сторон, связанная с характером, последовательностью и последствиями совершения действий сторон по определенному договору. Исходя именно из данного факта, рождаются два разных, с одной стороны, и похожих, с другой, договора: договор подряда и договор купли-продажи. Тонкая грань, разделяющая договор купли-продажи и договор подряда, проведена еще в римском частном праве. Обычно отношение не считалось подрядом, если мастер изготавливал вещь из своего материала. «...Если я договорился с ювелиром, чтобы он из своего золота сделал мне кольца определенного веса и определенной формы и получил бы, например, 200 денариев, то заключается ли договор купли-продажи или подряда. Кассий говорит, что в отношении материала заключен договор купли-продажи, в отношении же работы – договор найма. Но большинство решило, что заключен договор купли-продажи»<sup>4</sup>.

Данный подход оправдан. Ведь если мастер располагает определенным материалом, следовательно, разумно предположить, что у него есть навык работы с ним и навык изготовления определенных типизированных вещей, возможно несущественно отличающихся друг от друга.

Вместе с тем нельзя не заострить внимание на другой отличительной особенности данных договоров, которая вытекает из вышесказанного: покупатель при совершении сделки оценивает уже готовую вещь, и риски не достижения цели договора сведены к минимуму. В договоре подряда заказчику только предстоит получить удовлетворение за счет овеществленного результата работ.

Одновременное указание законодателя в нормах о подряде на выполнение работ подразумевает определение сторонами основных характеристик их конечного результата. Можно провести параллель: как в договоре купли-продажи должен быть индивидуализирован предмет сделки, так должен быть определен и предмет договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ с описанием результата работ, который может быть достигнут лишь при последовательном совершении определенных действий.

В советский период проводились исследования вопросов правовой природы непосредственно договоров на выполнение проектных и изыскательских работ. Данный период был ознаменован отсутствием единого подхода в понимании предмета договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ. Известны несколько работ того времени, в которых исследователями были изложены положения по данной проблематике.

В одной из первых работ по проблемам регулирования отношений подряда на проектирование строительства отмечается, что предмет обязательства подряда на проектирование составляет характер и объем подлежащих выполнению работ<sup>5</sup>.

В.А. Рассудовский достаточно глубоко проработал вопросы правовой природы рассматриваемого договора. Применительно к такому элементу, как предмет договора подряда на проектирование в строительстве, исходная позиция ученого состояла в том, что предметом договора подряда на проектирование строительства следует считать техническую документацию как результат про-

изводственной деятельности проектной организации, который должен быть передан заказчику. Также отмечается, что производственная деятельность подрядчика не может быть предметом договора подряда на проектирование строительства, эта деятельность всегда представляет овестьвленный результат или продукт производства<sup>6</sup>.

В.И. Давыдов приходит к выводу о том, что предметом договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ следует считать непосредственно выполнение самих работ и их результат в виде законченной проектно-сметной документации<sup>7</sup>.

В настоящее время в науке гражданского права также отсутствует единое представление о предмете договора на выполнение проектных и изыскательских работ. Так, Н.И. Коваленко полагает, что предметом договора для проектных организаций является изготовление проектно-сметной документации в виде материалов, необходимых для правильного и экономически целесообразного решения вопросов проектирования<sup>8</sup>. Аналогичная позиция изложена А.А. Рябовым, который отмечает, что предметом договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ должны считаться сами проводимые проектные и изыскательские работы, по итогам которых подрядчик обязан подготовить и передать заказчику техническую документацию либо представить данные, полученные при проведении изыскательских работ<sup>9</sup>.

Несколько иной точки зрения на предмет рассматриваемого договора придерживался Н.М. Голованов, который считает предметом договора подряда на проектирование как разработку технической документации, так и саму техническую документацию<sup>10</sup>. В этой части аналогичное суждение высказывает В.В. Пиляева<sup>11</sup>.

Иногда в юридической литературе просто делается отсылка к общим положениям о подряде, где предмет договора рассматривается в качестве овестьвленного результата работы подрядчика, выраженного в изготовлении новой вещи, переработке существующей или иной форме<sup>12</sup>.

Еще до принятия ГК РФ были разработаны рекомендации, призванные содействовать своевременному, полному и компетентному применению заинтересованными субъектами инвестиционной деятельности действующего законодательства в процессе использования своих прав на проектную продукцию. Так, указывалось, что переход к рыночной экономике стимулировал признание проектной продукции, являющейся интеллектуальным продуктом градостроительной и проектно-изыскательской деятельности, товаром, т.е. предметом купли-продажи, обмена и других сделок<sup>13</sup>.

Согласно действующей редакции ГК РФ по договору подряда на выполнение проектных и изыскательских работ подрядчик (проектировщик, изыскатель) обязуется по заданию заказчика разработать техническую документацию и (или) выполнить изыскательские работы, а заказчик обязуется принять и оплатить их результат (ст. 758 ГК РФ). Процесс выполнения работ интересует заказчика только с точки зрения своевременности, полноты и качества выполнения работ. Одновременно, учитывая отсутствие зачастую специальных познаний у заказчика в области проектирования и изысканий, сам процесс выполнения работ его не интересует. Контроль со стороны заказчика по той же причине можно рассматривать только с формальной стороны. При таких обстоятельствах обсуждать предмет договора на выполнение проектных и изыскательских работ следует в первую очередь через такие основные начала гражданского права,

как разумность и добросовестность поведения участников правоотношений. В соответствии с законом они предполагаются, однако в современных условиях российской экономики зачастую отсутствуют.

Как видно, из суждений В.П. Грибанова, правовые принципы – это руководящие положения права, его основные начала, выражающие его объективные закономерности, тенденции и потребности общества, определяющие сущность всей системы, отрасли или института права и имеющие в силу их правового закрепления общеобязательное значение. Правовые принципы не некие руководящие идеи, а объективно детерминированные закономерностями общественного развития основные положения права. Экстраполируя общетеоретическое определение правовых принципов на предмет своего исследования, В.П. Грибанов доказал, что принципы осуществления гражданских прав проявляются как основные требования, которые общество и выражающее его интересы гражданское право предъявляют к управомоченному лицу и тем лицам, которые от его имени осуществляют принадлежащие управомоченному субъективные гражданские права<sup>14</sup>.

В сфере выполнении проектных и изыскательских работ разумность подрядчика предопределяет выбор наиболее целесообразного подхода к выполнению технического задания в рамках договора. Одновременно его добросовестность будет способствовать подготовке максимально обоснованной технической документации: с момента ведения преддоговорных переговоров до передачи результата его работ заказчику.

Таким образом, предметом договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ является его особенный результат, выраженный материальным объектом, за счет которого будут удовлетворены потребности заказчика ввиду разумных и добросовестных действий подрядчика.

Особенность же его результата выражается индивидуальностью предмета каждого конкретного правоотношения по выполнению проектных и изыскательских работ. Индивидуальность также обусловлена представлением подрядчика о конечном результате работ и его возможностями, соотносимыми с интересом заказчика.

<sup>1</sup> См.: Гражданское право: учебник. Т. 2 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2000. С. 308.

<sup>2</sup> См.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Уральского округа от 5 июня 2008 г. № Ф09-4122/08-С4 по делу № А76-23793/2007-4-581/31; Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 7 сентября 2011 г. по делу № А12-24656/2010; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 13 сентября 2011 г. по делу № А56-52060/2010. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>3</sup> См.: Иоффе О.С. Обязательственное право. М., 1975. С. 418.

<sup>4</sup> Гай. Институции. Кн. 3. И. 142, 147. М., 1997.

<sup>5</sup> См.: Басин Ю.Г. Правовые вопросы проектирования в строительстве. М., 1962. С. 45, 62.

<sup>6</sup> См.: Рассудовский В.А. Договор на выполнение проектных и изыскательских работ в капитальном строительстве. М., 1963. С. 76–78.

<sup>7</sup> См.: Давыдов В.И. Хозяйственные договора подряда в строительстве. Кишинев, 1986. С. 39.

<sup>8</sup> Гражданское право: учебник: в 2 т. Т. II, полутом 1 / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2002. С. 552.

<sup>9</sup> См.: Гражданское право: учебник. Ч. 2 / отв. ред. В.П. Мозолин. М., 2004; Гражданское право: учебник. Т. 2 / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2000. С. 352.

<sup>10</sup> См.: Голованов Н.М. Обязательственное право: учебник. СПб., 2002. С. 199–202.

<sup>11</sup> См.: Пиляева В.В. Гражданское право: учебник. Часть Общая и Особенная. М., 2008. С. 314.

<sup>12</sup> См.: Гражданское право: учебник. Ч. 2 / под ред. А.Г. Калпина. М., 1999. С. 191, 223–225.

<sup>13</sup> См.: Рекомендации по защите интеллектуальной собственности – проектной продукции – в процессе создания и реализации инвестиционных проектов. Шифр МДС 11-12.2000. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>14</sup> См.: Вестник МГУ. Сер. XI, «Право». 1966. № 3. С. 10–23; 213–232.

# УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

---

**М.А. Баранова, Г.Р. Халилова**

## СПРАВЕДЛИВОСТЬ ПРИГОВОРА СУДА ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ

В статье обосновывается необходимость закрепления положений о справедливости как требования, предъявляемом к процессуальным решениям и всей процессуальной деятельности в целом посредством выработки критериев справедливости.

**Ключевые слова:** уголовное судопроизводство, справедливость, приговор суда, общий порядок, дифференцированные формы, преюдиция.

**M.A. Baranova, G.R. Halilova**

## JUSTICE OF A SENTENCE INSTANCE VESSELS IN CRIMINAL PROCEDURE OF RUSSIA

Now there is an urgent need in fixing of regulations on justice as requirement imposed to procedural decisions and all procedural activity as a whole by means of development of criteria of justice.

**Keywords:** criminal legal proceedings, justice, court sentence, the general order, the differentiated forms, prejudition.

Нормы международного права требуют, чтобы уголовное правосудие базировалось на началах справедливости. Так, ст. 10 Всеобщей декларации прав человека гласит, что «каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом»<sup>1</sup>. Согласно ч. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод «каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона»<sup>2</sup>.

---

© Баранова Марина Александровна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия), e-mail: marina2008-78@mail.ru

© Халилова Галия Ризаевна, 2014

Студентка 5 курса Института правоохранительной деятельности (Саратовская государственная юридическая академия), e-mail: Halilowagalia1992@mail.ru

Конституционный Суд РФ также в своих решениях неоднократно указывал на необходимость соответствия правосудия требованиям справедливости и направленности на восстановление нарушенных прав граждан<sup>3</sup>.

Верховный Суд РФ придает особую важность требованию справедливости, подчеркивая, что «в условиях усиления борьбы с преступностью особое значение приобретает неукоснительное соблюдение судами процессуальных норм, гарантирующих вынесение справедливого приговора по каждому уголовному делу и исключаящих случаи необоснованного осуждения граждан»<sup>4</sup>, суды должны всячески пресекать факты назначения несправедливого наказания<sup>5</sup>. Таким образом, требование справедливости пронизывает правовое поле Российской Федерации.

Статья 6 УПК РФ в качестве одной из задач уголовного судопроизводства закрепила уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания. По нашему мнению, справедливость приговора суда включает не только справедливость назначенного наказания (соотнесение избранной меры наказания, характера и степени общественной опасности преступления, обстоятельств его совершения и личности виновного), но и правильное разрешение уголовного дела как по существу, так и по форме, основанное на законности примененной процедуры и обоснованности принятого решения. С другой стороны, справедливость приговора не может быть сведена только лишь к его законности и обоснованности, поскольку законный и обоснованный приговор не всегда является справедливым<sup>6</sup>. Однако незаконный приговор, так же как и необоснованный, не может быть признан справедливым в любом случае.

К современной правовой действительности вполне применимо высказывание Ф.П. Будкевича (начало XX в.), который писал, что судебные решения «для того, чтоб быть законными, должны быть явно несправедливыми, а чтоб быть справедливыми, должны быть противозаконными»<sup>7</sup>, т.к. требование справедливости, предъявляемое к приговору суда ст. 297 УПК РФ, рассогласовано с обозначенными в той же статье, и, казалось бы, близкими по правовому значению требованиями законности и обоснованности. Отчасти это связано с отсутствием единой трактовки справедливости судебных решений, поскольку категория справедливости носит сугубо этический характер. В какой-то степени причиной такой рассогласованности выступает общая направленность уголовного процесса на упрощение и ускорение процедуры судопроизводства.

Имеет ли место справедливость в итоговых решениях суда, постановленных в особом порядке судебного разбирательства, и каковы в этом случае ее критерии?

Общий порядок уголовного судопроизводства – основной вид уголовно-процессуальной деятельности, состоящий из полноценного досудебного и судебного производства по уголовному делу. При использовании данного традиционного порядка можно утверждать, что здесь в большей степени реализуются основополагающие начала, т.е. принципы уголовного судопроизводства. Исследование доказательств в судебном разбирательстве происходит в полном объеме, в соответствии с намерениями сторон. В связи с этим можно утверждать, что закон содержит все необходимые условия для постановления справедливого судебного решения.

Иначе обстоит дело с рассмотрением уголовного дела в особом порядке, где суд не проводит исследование и оценку доказательств, что характерно для общего порядка. В рамках такого судебного разбирательства судом могут быть исследованы лишь обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, и

обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого. Это прямо вытекает из смысла ст. 316 УПК РФ, которая гласит, что если судья придет к выводу, что обвинение, с которым согласился подсудимый, обосновано, подтверждается доказательствами, которые, как ни парадоксально бы это звучало, вообще не были исследованы судом, то он постановляет обвинительный приговор и назначает подсудимому наказание, которое не может превышать 2/3 максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершенное преступление. Указанный порядок судебного разбирательства применяется и по уголовным делам с досудебным соглашением о сотрудничестве, и с проведенным сокращенным дознанием.

Возникают вполне резонные, на наш взгляд, вопросы: каким образом может постановляться обвинительный приговор без исследования и оценки доказательств в рамках судебного процесса? Где справедливость и необходимость установления истины по делу? К сожалению, ответа на данные вопросы уголовно-процессуальное законодательство нам не дает.

Анализируя нормы УПК РФ, регламентирующие особый порядок уголовного судопроизводства, примененный в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве, необходимо разрешить вопрос о соразмерности между посткриминальным поведением лица (действиями, которые подозреваемый или обвиняемый обязуются совершить в целях содействия следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления, что предусмотрено п. 6 ч. 2 ст. 317.3 УПК РФ) и назначением справедливого наказания (смягчение условий уголовной ответственности, вида и размера наказания). Существует точка зрения, что «процессуальная экономия как цель института досудебного соглашения о сотрудничестве не является препятствием к установлению по делу истинного знания как гарантии справедливости провозглашенного решения. Приговор суда, провозглашенный в порядке гл. 40.1 УПК РФ, будет справедлив тогда, когда будет содержать истинные знания о произошедшем преступлении и роли осужденного в его совершении»<sup>8</sup>. Таким образом, авторы справедливость приговора, постановленного при заключенном досудебном соглашении о сотрудничестве, связывают с истинностью знаний о произошедшем событии преступления. Но о какой истинности знаний можно вести речь, когда фактические обстоятельства в судебном заседании не исследуются, а суд доверяет обвинительным выводам следователя, сформулированным в обвинительном заключении.

В соответствии со ст. 317.7 УПК РФ целью судебного разбирательства по уголовному делу в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, будет являться, скорее, проверка судом соблюдения обвиняемым условий заключенного досудебного соглашения, а также установление обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание. Хотя ст. 317.6 УПК РФ и содержит возможность отказа суда от проведения судебного заседания в особом порядке при несоблюдении требований, указанных в пп. 1–2 ч. 2 ст. 317.6 УПК РФ (неподтверждение государственным обвинителем «поощряемого» поведения, установленное отсутствие добровольности при заключении соглашения, нарушение права на помощь защитника при его подписании), в действительности установление этих нарушений кажется маловероятным. Прокурор, внося представление об особом порядке

проведения судебного заседания и вынесении судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, фактически предопределяет вид будущего приговора суда и ограничивает суд в размере назначаемого наказания. На первый взгляд, это довольно логичное нововведение в российском законе, позволяющее подозреваемому (обвиняемому), оказавшему помощь следствию, справедливо рассчитывать на более мягкое наказание. По мысли законодателя, оно должно стимулировать лиц, преступивших закон, к раскаянию, выраженному в принятии конкретных мер по содействию правоохранительным органам. Указанные элементы «сделки с правосудием» уже известны российскому законодательству как обстоятельства, смягчающие наказание (п. «и» ч. 1 ст. 61 УК РФ – явка с повинной, активное содействие раскрытию и расследованию преступления, изобличению и уголовному преследованию других соучастников преступления, розыску имущества, добытого в результате преступления), которые в соответствии с ч. 1 ст. 62 УК РФ влекут назначение наказания в пределах 2/3 от его максимального размера (срока). Однако при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, где гарантируется аналогичное поведение подозреваемого (обвиняемого), наказание в соответствии с ч. 2 ст. 62 УК РФ уже не должно превышать наиболее строгого наказания при условии отсутствия отягчающих обстоятельств. Получается, что при наличии одного и того же смягчающего наказания обстоятельства в различных процессуальных порядках судебного разбирательства допускается наказание как в пределах 2/3, так и в пределах от максимального. Разница состоит лишь в том, заключил ли обвиняемый своевременно досудебное соглашение о сотрудничестве или нет.

Но даже при такой алогичной законодательной регламентации особого порядка судебного разбирательства говорить о пропорциональной реализации указанных положений на практике не приходится. Так, Черепановским районным судом Новосибирской области в 2008 г. было рассмотрено уголовное дело по обвинению гражданина М. и гражданина Л. в совершении преступления, предусмотренного пп. «а», «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ – кража, т.е. тайное хищение чужого имущества, группой лиц по предварительному сговору с причинением значительного ущерба гражданину. Судебное разбирательство проходило в особом порядке. Гражданин М. и гражданин Л. были признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного пп. «а», «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ и каждому было назначено наказание в виде 2-х лет лишения свободы в колонии общего режима<sup>9</sup>.

Тем же Черепановским районным судом Новосибирской области, но уже в 2009 г. было рассмотрено уголовное дело по обвинению гражданина Д. и гражданина В. в совершении преступления, аналогичного вышеуказанному (пп. «а», «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ). Судебное разбирательство осуществлялось в общем порядке, однако в отношении каждого было назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 1 год 6 мес., причем в соответствии со ст. 73 УК РФ наказание было условным<sup>10</sup>.

Таким образом, схема применения положений уголовного закона в общем и особом порядке судебного разбирательства, с точки зрения справедливости вынесенного судебного решения, зачастую не выдерживает критики, а представление о том, что подследственный помогает раскрыть преступление в обмен на гарантированное существенное смягчение наказания, порой оказывается фикцией.

Между тем еще одним отличительным признаком особого порядка судебного разбирательства является его усеченный характер. Именно полноценным процессом доказывания в судебном разбирательстве «пожертвовал» законодатель в целях экономии процессуальных сроков: при рассмотрении уголовного дела в особом порядке суд действует вне связи с реальными обстоятельствами совершенного преступления, поскольку его выводы базируются на материалах обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления). Таким образом, законодатель совсем забыл о таких понятиях, как объективность, полнота и всесторонность при исследовании доказательств в особом порядке судебного разбирательства (гл. 32.1, 40, 40.1 УПК РФ), а выгода в плане назначения наказания для осужденного, как было доказано нами ранее, весьма сомнительна. Подозреваемый (обвиняемый) автоматически становится преступником вопреки действию принципа презумпции невиновности<sup>11</sup>; анализ доказательств и их оценка судьей в приговоре не отражается, это свидетельствует о том, что положения законодательства о необходимости убеждения судьи в обоснованности принимаемого решения, носят декларативный характер, в особом порядке не реализуются, что позволяет констатировать следующее: требования законности, обоснованности и справедливости к приговору не предъявляются. Между тем Европейский суд по правам человека указывает: чтобы разбирательство было справедливым, как того требует п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, суд должен надлежащим образом изучить замечания, доводы и доказательства, представленные сторонами, без предвзятости при оценке их применимости к его решению<sup>12</sup>.

Полноценное исследование доказательств в ходе судебного разбирательства и возможность признания доказательств недопустимыми имеет важное прикладное значение для установления истины по делу и вынесения справедливого судебного решения, обеспечивающего защиту прав и законных интересов граждан и организаций. На данное положение также было обращено внимание Европейского суда по правам человека, который определяет, что ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод гарантирует право на справедливое разбирательство. Конвенция не закрепляет каких-либо правил допустимости доказательств или их оценки, поэтому эти вопросы должны регулироваться, прежде всего, внутригосударственным правом и внутригосударственными судами<sup>13</sup>. Тем не менее, чтобы разбирательство было справедливым, как того требует п. 1 ст. 6 Конвенции, суд должен надлежащим образом изучить замечания, доводы и доказательства, представленные сторонами, без предвзятости при оценке их применимости к его решению<sup>14</sup>. А при рассмотрении дела в особом порядке и вынесении по нему решения не берутся во внимание такие важные для справедливого решения обстоятельства, как: степень участия лица и его роль в совершении преступления, форма вины, направленность его умысла при совершении преступления, роль виновного во время совершения преступления и после него, действия лица, направленные на минимизацию вредоносных для потерпевшего последствий, данные о семейном и имущественном положении подсудимого, а также иные характеризующие его данные, возраст и состояние здоровья осужденного, влияние назначенного наказания на исправление осужденного и условия его жизни, а также индивидуальные особенности каждого соучастника.

Приходится констатировать, что в результате введения и реализации анализируемых в настоящей работе институтов уголовного процесса принцип разумного срока занимает приоритетное положение по отношению к таким принципам, как презумпция невиновности и свобода оценки доказательств. Законодатель, стремясь к упрощению уголовного судопроизводства, поставил во главу угла потребность в процессуальной экономии, забыв об истине и справедливости, являющихся фундаментальными принципами международного права. Но ведь при таком подходе правосудие утрачивает свое значение, становясь способом констатации результатов предварительного расследования.

Таким образом, существует острая необходимость в определении справедливости как одного из принципов уголовного судопроизводства, посредством закрепления положений о справедливости как требования, предъявляемого к процессуальным решениям и всей процессуальной деятельности в целом. Однако при законодательном закреплении критериев справедливости могут возникнуть противоречия с положениями ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 332 УПК РФ. Также под угрозу будет поставлена возможность применения института преюдиции (ст. 90 УПК РФ). Поэтому закрепление подобных рамок должно проходить при их глубокой теоретической проработке.

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр.

<sup>2</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13 мая 2004 г.) (вместе с «Протоколом № 1» (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16 ноября 1963 г.), Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.)) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

<sup>3</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. «По делу о проверке конституционности пункта 5 части 2 статьи 371, части 3 статьи 374 и пункта 4 части 2 статьи 384 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашева и И.П. Серебrenникова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 7, ст. 701; Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1998 г. «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 325 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Шаглия» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 28, ст. 3394; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 418 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Курганского областного суда» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 22, ст. 2686.

<sup>4</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 августа 1989 г. № 4 «О соблюдении судами Российской Федерации процессуального законодательства при рассмотрении уголовных дел по первой инстанции» (в ред. от 6 февраля 2007 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 1; 1997. № 1; 2007. № 5.

<sup>5</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 апреля 1996 г. № 1 «О судебном приговоре» (в ред. от 6 февраля 2007 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 7; 2007. № 5.

<sup>6</sup> См.: Уголовно-процессуальное право / под ред. П.А. Лупинской. М., 2005. С. 399.

<sup>7</sup> Будкевич Ф.П. Единственное основание, на котором можно привести все законодательство в порядок и водворить правосудие в государстве. Варшава, 1911. С. 2.

<sup>8</sup> Маганкова А.А. Актуальные вопросы справедливости приговора суда первой инстанции в современном уголовном процессе России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.

<sup>9</sup> См.: Дело № 1-2008 по обвинению М., Л. в совершении преступления, предусмотренного ст. 158 ч. 2 пп. «А», «В» УК РФ // Официальный сайт Черепановского районного суда Новосибирской области.

<sup>10</sup> См.: Дело № 1-2009 по обвинению Д., В. в совершении преступления, предусмотренного ст. 158 ч. 2 пп. «А», «В» УК РФ // Официальный сайт Черепановского районного суда Новосибирской области.

<sup>11</sup> См.: Печников Г.А. Сокращенная форма дознания и объективная истина в уголовном процессе // Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения: сборник статей / ФГАОУ ВПО «Волгоградский государственный университет». Волгоград, 2013. С. 90.

<sup>12</sup> См.: Дело «Красуля (Krasulya) против Российской Федерации» (жалоба № 12365/03) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://www.espch.ru/> (дата обращения: 08.03.2014).

<sup>13</sup> См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 21 января 1999 г. «Дело «Гарсия Руис (Garcia Ruiz) против Испании» [рус., англ.]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 08.03.2014).

<sup>14</sup> См.: Дело «Красуля (Krasulya) против Российской Федерации» (жалоба № 12365/03) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://www.espch.ru/> (дата обращения: 08.03.2014).

**Е.В. Богатова****СТАДИЯ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА  
В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Статья посвящена проблемам стадии возбуждения уголовного дела и ее значению в системе обеспечения прав личности. Исследуется мнение о необходимости ликвидации первоначальной стадии уголовного процесса; анализируются возможные негативные последствия такой реформы.

**Ключевые слова:** возбуждение уголовного дела, доследственная проверка, следователь, прокурор.

**E.V. Bogatova****THE STAGE OF INSTITUTION OF A CRIMINAL CASE  
IN THE HUMAN RIGHTS SYSTEM**

Article is devoted to problems of a stage of institution of a criminal case and its value in a system of safeguards for the rights of the personality. The opinion on necessity of liquidation of an incipient stage of criminal trial is investigated, and possible negative consequences of such reform are analyzed.

**Keywords:** initiation of a criminal case; pre-investigative check-up; investigator; public prosecutor.

Уголовное судопроизводство в целом имеет своим назначением как защиту лиц и организаций, потерпевших от преступления, так и защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения (ст. 6 УПК РФ). Все это в полной мере распространяется и на стадию возбуждения уголовного дела. Между тем ее значение в системе обеспечения прав человека неодинаково представлено в уголовном судопроизводстве различных правовых систем.

Во многих странах стадия возбуждения уголовного дела отсутствует как самостоятельная. Например, в ФРГ, США, Франции начало уголовного преследования не облекается в процессуальную форму и связано с поступлением информации о совершенном преступлении. Согласно законодательству указанных стран прокурор, руководствуясь принципом целесообразности, возбуждает уголовное преследование только в том случае, если обнаружено лицо, совершившее преступление и собраны доказательства. При этом не выясняются вопросы вины в полном объеме, во всех деталях, а лишь исследуется достаточность подозрений. По сути досудебное производство в этих странах в определенной степени напоминает проверку сообщений о преступлениях, существующую в уголовном процессе России. Само исследование всех обстоятельств уголовного дела в вышеуказанных странах проводится исключительно судом, а не органом расследования.

В России формирование стадии возбуждения уголовного дела стало последствием массовых репрессий, когда возник вопрос о необходимости защитить лиц от незаконного и необоснованного осуждения, ограничения их прав и свобод. Законодательное закрепление она получила в УПК РСФСР 1960 г. который, по точному выражению А.В. Смирнова, «впервые обнаружил в советском уголовном процессе человека»<sup>1</sup>. С тех пор стадия возбуждения уголовного дела прочно закрепились в уголовном процессе России. В последние годы появляется все больше

© Богатова Екатерина Владимировна, 2014

Преподаватель, аспирант кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Bogatovaev@yandex.ru

сторонников ее упразднения<sup>2</sup>. К примеру, разработанная Институтом проблем правоприменения «Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов Российской Федерации» от 2013 г. предусматривает начало уголовного преследования с момента регистрации сообщения о преступлении. При этом, предвидя проблемы, связанные с увеличением нагрузки на органы следствия и дознания, предлагается дать прокурору возможность выбирать, в каких именно делах необходимо уголовное преследование не только по формально-юридическим принципам, но и по критериям эффективности, общественной опасности, судебной перспективы. Отмечается, что в ситуации, когда при повышении регистрационной дисциплины количество зарегистрированных правонарушений возрастет на порядок, возникнет необходимость выбирать, какие именно дела доводить до суда, на какие расследования тратить средства и силы. По мнению авторов Концепции, это должен делать прокурор, руководствующийся сравнительной опасностью деяния, а также заинтересованный в эффективном использовании имеющихся ресурсов<sup>3</sup>. Однако такие полномочия имеют слишком абстрактный характер и ставят уголовное преследование в зависимость от субъективного мнения прокурора, в меньшей степени основанного на законе. В условиях существующей реальности это может привести к массовому нарушению прав подозреваемых и процветанию «заказных» уголовных дел.

Проведение такой масштабной реформы вызывает необходимость проанализировать все ее возможные последствия. Лучшим источником информации в данном случае является опыт зарубежных стран, где существовавшая на протяжении многих лет стадия возбуждения уголовного дела впоследствии была упразднена.

В настоящее время государства, ранее придерживавшиеся модели досудебного производства, действующей в России, постепенно отказываются от стадии возбуждения уголовного дела (Румыния, Болгария, страны Балтии, Казахстан, Молдова, Грузия). По этому пути пошли и законодатели Украины. С принятием нового Уголовно-процессуального кодекса, вступившего в силу 20 ноября 2012 г., стадия возбуждения уголовного дела была упразднена. Так, указанный Закон в гл. 19 «Общие положения досудебного расследования» не содержит понятий «возбуждение уголовного дела», «доследственная проверка», «поводы и основания для возбуждения уголовного дела», при этом регламентирует начало расследования с момента внесения сведений о преступлении в Единый реестр досудебных расследований. Целью такой реформы выступила необходимость более эффективного обеспечения прав потерпевших, т.е. по новому УПК Украины проверке подлежит любое сообщение о преступлении. Вместе с тем, по утверждению большинства ученых и практикующих юристов, введение автоматического начала досудебных расследований себя не оправдало<sup>4</sup>. Проблема сокрытия преступлений от учета осталась не решенной. Как ни странно, количество зарегистрированных заявлений об уголовных правонарушениях упало почти вдвое (300 тыс. заявлений ежемесячно в 2012 г. против 140 тыс. в первой половине 2013 г.)<sup>5</sup>. Вместе с тем на практике встречаются отдельные случаи, когда заявления о преступлении регистрируются как обращения граждан, что исключает проведение по ним расследования. Все это свидетельствует о непродуманности реформы, в связи с чем не может быть достигнута и поставленная перед ней цель.

Возникает и обратная ситуация. Новый УПК Украины не предусматривает основания для отказа в регистрации заявлений, поэтому следователи и проку-

роры зачастую вносят в ЕРДР сведения о правонарушениях, которые, очевидно, преступлениями не являются, т.е. существующий механизм позволяет проводить проверку в отношении любого лица, если есть сообщение о совершенном им преступлении. В рамках соответствующего производства до вынесения сообщения о подозрении могут осуществляться процессуальные действия в течение неопределенного периода времени, вследствие чего отсутствуют требования по сроку завершения досудебного расследования. Вместе с тем на данном этапе лицо лишено возможности обжаловать действия должностных лиц, а также получить квалифицированную юридическую помощь. Такие обстоятельства создают для органов расследования возможность использовать положения УПК в собственных интересах, вследствие чего оказывать давление на граждан без наличия реальных оснований для завершения уголовного производства и передачи дела в суд<sup>6</sup>.

Наличие ряда проблем привело к необходимости урегулировать начало уголовного преследования ведомственными правовыми актами. Так, Генеральный прокурор Украины приказом от 25 апреля 2013 г. № 54 обязал в течение 7 дней проводить проверку заявления, если оно не содержит достаточных сведений о совершенном преступлении, при этом установил возможность осуществлять следующие действия: направление требования учреждениям, предприятиям, организациям о представлении документов или соответствующие данных и др. При неподтверждении во время проверки обстоятельств, свидетельствующих о совершении уголовного правонарушения, в соответствии с пп. 1 или 2 ч. 1 ст. 284 УПК Украины принимается постановление о закрытии уголовного производства<sup>7</sup>. В данном случае явно усматривается неспособность органов расследования осуществлять уголовное преследование без проведения доследственной проверки, т.е. по сути попытки полностью ликвидировать стадию возбуждения уголовного дела не увенчались успехом, что в общем было достаточно предсказуемо. Существовавшая ранее в Украине модель досудебного расследования являлась частью единой уголовно-процессуальной системы, и ликвидация одного из элементов без замены другим не могла не привести к сбою всего механизма.

Учитывая подобный опыт, представляется достаточно опрометчивым предложение провести аналогичную реформу и российскому законодателю.

Основные доводы сторонников упразднения стадии в нашей стране сводятся к наличию огромного количества нарушений на первоначальном этапе расследования. С этим утверждением сложно спорить. Действительно стадия возбуждения уголовного дела одна из самых проблемных. Только за 6 мес. 2013 г. выявлено около 2 млн нарушений, допущенных при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении, что на 3,2% больше чем за аналогичный период прошлого года<sup>8</sup>. Нередко следственными органами сообщения о преступлениях длительное время не регистрируются. Следователи отказываются принимать по ним процессуальные решения, направляют по надуманным основаниям в другие органы. При наличии в материалах и уголовных делах иных признаков преступления соответствующие материалы не выделяются и по ним не принимаются решения. По сведениям прокуратуры Саратовской области, за 6 месяцев 2013 г. число укрытых должностными лицами Следственного комитета криминальных посягательств возросло на 171 % (с 7 до 19)<sup>9</sup>. За указанный период прокуратурой отменено около 9% постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел. Как правило, незаконные решения принимаются по материалам с сомнительной судебной перспективой. При этом Генеральной прокуратурой постоянно делается

акцент на необходимость обеспечить соблюдение прав граждан на доступ к правосудию и в разумный срок, минимизации количества нарушений, допускаемых органами предварительного следствия и дознания при вынесении постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>10</sup>. Вместе с тем не уделяется должного внимания законности решения о возбуждении уголовного дела. Процессуальное законодательство позволяет выносить подобное постановление в отношении конкретного лица на основе предположения. Данное обстоятельство на практике дает основание органам МВД при планировании указывать, что, «несмотря на принимаемые меры, число лиц, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности, в 2013 г. может увеличиться (по сравнению с 2011 годом)<sup>11</sup>». Это говорит о сознательном нарушении прав граждан, необоснованно подвергнутых уголовному преследованию. Такое положение в корне не соответствует конституционно-правовым нормам, провозгласившим высшей ценностью государства права и свободы человека и гражданина, а также назначению уголовного судопроизводства. Оба эти условия не соблюдаются, когда изначально имеется возможность принять незаконное решение. В связи с этим главной причиной имеющихся нарушений является недостаточное и несовершенное правовое регулирование стадии возбуждения уголовного дела.

Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса РФ и Уголовно-процессуального кодекса РФ»<sup>12</sup> была предпринята попытка более детально регламентировать первоначальный этап уголовного судопроизводства. Так, были внесены существенные изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, в соответствии с которыми, помимо введения сокращенной формы дознания, преобразован и порядок разрешения сообщения о преступлении. Можно сказать, что данное нововведение оказало влияние на досудебное производство в целом. Если ранее возбуждение уголовного дела и расследование имели четкие границы, то теперь происходит взаимное проникновение двух стадий. Это связано с расширением перечня действий, которые вправе проводить следователь и дознаватель при проверке сообщения о преступлении. На данном этапе они имеют право получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном УПК РФ, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование. Фактически в стадии возбуждения уголовного дела может быть проведена большая часть следственных действий, предусмотренных УПК РФ. Следует отметить, что ряд этих действий органы расследования проводили и до принятия указанного Закона в рамках полномочий, закрепленных в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>13</sup> (в ред. от 21 июля 2014 г.). Однако фиксация проверочных мероприятий в УПК РФ позволила использовать полученные сведения в качестве доказательств по делу, если они собраны с соблюдением требований Кодекса. Такая мера была необходима, о чем неоднократно говорилось в научной литературе<sup>14</sup>. В первую очередь это связано с имеющимися на практике ошибками при осуществлении расследования, когда уголовное преследование ведется в отношении лица, не совершавшего преступления. Так, по сведениям Судебного департамента, в 2012 г. по реабилитирующим основаниям прекращены уголовные дела в отношении более 15 тыс. чел. и вынесены оправдательные приговоры в отношении более 5 тыс. чел.<sup>15</sup>

Очевидно, в данных случаях отсутствовали достаточные доказательства виновности подсудимого, что в большинстве случаев можно было установить еще на стадии возбуждения уголовного дела. Все дело в том, что система работает в одну сторону: если дело возбуждено, то оно должно иметь обвинительный приговор. Именно поэтому расширение перечня проверочных мероприятий дает возможность следователю и дознавателю уже на первоначальном этапе расследования более тщательно проверить причастность конкретного лица к совершению преступления, оценить доказательственную базу, перспективу рассмотрения дела в суде, а в итоге вынести обоснованное и мотивированное решение.

Таким образом, существующий порядок доследственной проверки создает дополнительный механизм в системе обеспечения прав личности. При этом нельзя говорить о завершенности реформы. Стадия возбуждения уголовного дела должна быть своеобразным фильтром, который призван защитить лицо от необоснованного уголовного преследования и привлечения к ответственности, в связи с чем требуется ее дальнейшая законодательная регламентация.

<sup>1</sup> Смирнов А. В. Модели уголовного процесса. СПб., 2000 С. 195.

<sup>2</sup> См., например: Дикарев И.С., Кругликов А.П. и др. Сущность и актуальные проблемы стадии возбуждения уголовного дела. 2-е изд., испр. и доп. / отв. ред. И.С. Дикарев. М., 2012.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов Российской Федерации. URL: <http://www.iuaj.net/node/1423> (дата обращения: 15.11.2013).

<sup>4</sup> См., например: Новый УПК глазами практиков: первые итоги применения. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/9/12/97602.htm> (дата обращения: 13.12.2013); Старые проблемы нового УПК: итоги полугодия // Судебно-юридическая газета. 2013. 15 июля.

<sup>5</sup> См.: Старые проблемы нового УПК: итоги полугодия // Судебно-юридическая газета. 2013. 15 июля.

<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: Москаль Г. Милиция начала «зарабатывать» на закрытии уголовных дел. URL: <http://news.mail.ru/inworld/ukraina/global/112/incident/13459539/?frommail=1> (дата обращения: 17.12.2013).

<sup>7</sup> Подробнее об этом см.: Филлин Д.В. Начало досудебного производства в уголовном процессе Украины. URL: [http://www.iuaj.net/node/1462#\\_edn25](http://www.iuaj.net/node/1462#_edn25) (дата обращения: 17.12.2013).

<sup>8</sup> См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за I полугодие 2013 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/85188/> (дата обращения: 12.11.2013).

<sup>9</sup> См.: Информационное письмо и.о. прокурора области Симшина В.И. от 31 июля 2013 г. № 15-06-2013. О состоянии прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах СУ СК РФ по Саратовской области // Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. 2013. № 8. С. 27.

<sup>10</sup> В Генеральной прокуратуре России состоялось заседание коллегии по вопросу практики прокурорского надзора за законностью принятия органами дознания и следствия решений об отказе в возбуждении уголовного дела. URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-83261/> (дата обращения: 04.10.2013).

<sup>11</sup> Результаты и основные направления деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации. Доклад о результатах и основных направлениях. URL: [http://mvd.ru/documents/Rezultati\\_i\\_osnovnih\\_napravlenijah\\_dejat](http://mvd.ru/documents/Rezultati_i_osnovnih_napravlenijah_dejat) (дата обращения: 29.10.2013).

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 9, ст. 875.

<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4259.

<sup>14</sup> См., например: Гаврилов Б.Я. О некоторых актуальных проблемах совершенствования предварительного следствия // Российский следователь. 2009. № 16. С. 22.

<sup>15</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2012 год. Форма № 1 - Отчет о работе судов по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции. Судебный департамент при Верховном суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=1775> (дата обращения: 25.05.2013).

## ПО МАТЕРИАЛАМ КРУГЛОГО СТОЛА, ПОСВЯЩЕННОГО СОВРЕМЕННОМУ СОСТОЯНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

18 марта 2014 г. кафедрой земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» был проведен круглый стол, посвященный экологической безопасности Российской Федерации.

Открыл заседание круглого стола заведующий кафедрой земельного и экологического права, кандидат юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор К.Г. Пандаков. В своем выступлении он подчеркнул важность обсуждаемой темы, напомнил об обстоятельствах, послуживших поводом к организации круглого стола – о прошедшем 20 ноября 2013 г. Расширенном заседании Совета Безопасности РФ, посвященном обеспечению национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды и природопользования, и отметил, что некоторые факторы (деэкологизация законодательства, отсутствие финансирования на восстановление земельных, лесных, животных ресурсов, неэффективный экологический надзор и контроль и др.) и критическое состояние окружающей среды позволяют сделать вывод о своевременности и необходимости внимания государства к вопросам экологической безопасности. Несмотря на принятую в 2002 г. Экологическую доктрину, в России окончательно не сформирована законодательная база, позволяющая эффективно управлять охраной окружающей среды, что приводит к еще большему антропогенному воздействию на природную среду. Отсутствие экономических стимулов к модернизации производств и технологий неизбежно ведет к нарастанию напряженности в этой сфере. В связи с этим К.Г. Пандаков подчеркнул важность предложения Президента РФ о необходимости разработки Стратегии экологической безопасности России и призвал участвующих в заседании круглого стола высказать свои предложения по данному вопросу.

Проблемы, обсуждаемые на заседании, касались широкого круга вопросов: от концептуальных основ – понятия и определения механизма обеспечения экологической безопасности Российской Федерации, до отдельных факторов, влияющих на обеспечение экологической безопасности в различных сферах хозяйственной деятельности. Так, доктор юридических наук, профессор Л.А. Тимофеев, раскрывая аспекты правового обоснования роли и значения водного фактора в комплексе мер по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации, коснулся вопроса законодательного определения экологической безопасности и предложил внести конструктивные изменения в эту формулировку. В докладе доктора юридических наук, профессора С.А. Боголюбова рассматриваются задачи правового обеспечения экологической безопасности Российской Федерации посредством использования статистических данных о состоянии и динамике здоровья граждан, уровне использования земель и других природных ресурсов, качестве окружающей природной среды. Сообщение доктора юридических наук, профессора кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета, профессора А.П. Анисимова представляет собой анализ конституций зарубежных стран, Конституции России и конституций (уставов) субъектов РФ на предмет тенденций и динамики развития норм об обеспечении экологической безопасности. Доцент О.В. Куликова затронула проблему санитарной безопасности в лесах; доцент Е.В. Сухова – продовольственной безопасности; доцент Н.Э. Гуцин – безопасности аграрного производства.

На заседании круглого стола выступили также доценты Е.Ю. Чмыхало, Ю.В. Сорокина, Т.В. Волкова, С.Ю. Королев, Е.Н. Абанина, Д.А. Агапов, О.Ю. Ганюхина, ст. преподаватель Е.А. Тарасова, аспирант В.А. Попкова.

По итогам круглого стола были сделаны выводы о целесообразности дальнейших научных исследований по обсуждаемым проблемам в контексте необходимости принятия Стратегии экологической безопасности России.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность, обеспечение безопасности, безопасность аграрного производства, земельный надзор, санитарная безопасность в лесах, продовольственная безопасность, государственная политика в области экологии, государственная политика в сфере охраны и использования земель.

## AFTER THE MATERIALS OF THE ROUND-TABLE ON THE CURRENT STATE OF ECOLOGICAL SAFETY OF THE RUSSIAN FEDERATION

March 18, 2014 the Department of Land and Environmental Law Saratov State Law Academy held a round table discussion on the environmental safety of the Russian Federation.

Opened the round table Head of Department of Land and Environmental Law PhD, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor K.G. Pandakov. In his speech, he stressed the importance the subject under discussion, reminded of the circumstances which reason to organize a roundtable - about the past November 20, 2013 Enhanced Security Council of the Russian Federation devoted to national security in the field of environmental protection and natural resources. Noted that some factors (de-ecologization legislation, lack of funding for the restoration of land, forest, animal resources, ineffective supervision and environmental monitoring, etc.) and the critical state of the environment suggest timely and necessary to state attention to issues of environmental safety. Despite the adoption in 2002 of the Ecological Doctrine in Russia finally formed the legal framework that allows to effectively manage the environment. This 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. In this regard, K.G. Pandakov supported the proposal President of the Russian Federation on the need for Environmental Security Strategy of Russia and called on participating in the round table to make suggestions on this issue.

Issues discussed at the meeting covered a wide range of issues from the conceptual foundations - concepts and determine the mechanism of environmental security of the Russian Federation, to the individual factors affecting the ecological security in various fields of economic activity. So, Doctor of Law, Professor L.A. Timofeev, revealing aspects of legal reasoning the role and importance of the water factor in the complex of measures to ensure the environmental safety of the Russian Federation, addressed the issue of the legislative definition of environmental security and proposed design changes in the wording. The report of Doctor of Law, Professor S.A. Bogolyubov considered legal challenges to ensure environmental safety of the Russian Federation through the use of statistical data on the status and dynamics of public health, the level of use of land and other natural resources, as the natural environment. Report of Doctor of Law, professor of civil law and litigation Kalmyk State University, Professor AP Anisimov represented a analysis of the constitutions of foreign countries, the Russian Constitution and the constitutions (charters) of subjects of the Russian Federation for the trends and dynamics of the rules on environmental safety. Associate Professor O.V. Kulikova - on health security in the woods; Associate Professor E.V. Suhova - on food security; Associate Professor N.E. Gushchin - the security of agricultural production.

At the round table were also made Associate Professors PhD E.J. Chmykhalo, Y.V. Sorokina, T.V. Volkova, S.J. Korolev, E.N. Abanina, D.A. Agapov, O.J. Ganyuchina, Art. teacher E.A. Tarasova, graduate student V.A. Popkova.

The round table conclusions were made about the need for further research on the issues discussed in the context of the possible adoption of Environmental Security Strategy of Russia.

**Keywords:** environmental safety, safety, security, agricultural production, land surveillance, sanitary safety in forests, food security, public policy in the field of ecology, public policy in the field of land use and protection.

**С.А. Боголюбов**

## **СТАТИСТИКА НА СЛУЖБЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**S.A. Bogolyubov**

### **STATISTICS IN THE SERVICE OF LEGAL PROVIDING ENVIRONMENTAL SAFETY**

«Экологическая безопасность» — понятие сравнительно новое, нуждающееся в кратком комментировании. Сам термин появился в середине 1980-х гг. первоначально как ответ на глобальные вызовы в международно-правовом контексте<sup>1</sup>.

В Законе РФ «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г.<sup>2</sup> понятие «экологическая безопасность» употреблялся полтора десятка раз как понятие близкое либо адекватное упоминавшемуся сотни раз термину «охрана окружающей природной среды». В юридической литературе охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности зачастую рассматривались в основном в качестве синонимов либо очень близких по смыслу понятий, составляющих направление действий в сфере природопользования<sup>3</sup>. Таким образом, период обсуждения и внедрения из международного права в национальное законодательство термина «экологическая безопасность», начавшийся в середине 1980-х гг., завершился к началу 1990-х гг.<sup>4</sup>

Введение понятия «экологическая безопасность» в качестве самостоятельного феномена в Конституцию РФ 1993 г., а затем в федеральные законы наряду с охраной окружающей среды потребовал отграничения от иных категорий экологического права и законодательства. Поэтому термин легально разъясняется в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и систематически используется в этом и иных федеральных, а также региональных законах, в Экологической доктрине РФ от 2002 г., в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 г. от 2012 г. и других подзаконных актах.

Экологическая безопасность, которую необходимо обеспечивать, — антипод экологической опасности. Однако обеспечение экологической безопасности предполагает не только ликвидацию, преодоление, но и предотвращение, предупреждение экологической опасности, что должно осуществляться на всей без исключения территории Российской Федерации. Можно полагать, что обеспечение экологической безопасности есть часть охраны окружающей среды, носящей и имеющей наиболее тревожный характер, представляющей непосредственную угрозу и опасность для человека, грозящей обществу и государству экологическими катастрофами и авариями.

Наступившая и наступающая экологическая опасность нередко связывается с заражением почв, земель, лесов радиоактивными, токсичными и иными особо опасными веществами, с загрязнением атмосферного воздуха выхлопными

© Боголюбов Сергей Александрович, 2014

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ)

газами автомобилей, особенно в крупных городах, и вредными выбросами промышленных предприятий, отсутствием чистой пригодной питьевой воды для населения и затоплениями, наводнениями, селями, провалом горных выработок и разливами нефтепродуктов, что может быть подсчитано и оценено в цифрах.

Зараженность продуктов питания вредными веществами, одна треть всех фиксируемых заболеваний от нездорового состояния окружающей человека природной среды, массовая гибель людей от радиоактивного облучения атмосферного воздуха и растительности, от перенесения на человека болезней объектов животного мира свидетельствуют, что обеспечение экологической безопасности из области научных «страшилок» переходит в область практической деятельности системы федеральных органов исполнительной власти как скелета российской государственности и носителя идеологии ответственности государства за экологическое благополучие своих граждан.

Превенция экологической опасности – обеспечение экологической безопасности – имеет широкий спектр законодательного регулирования и исполнительной деятельности. Подобие и близость некоторых эколого-правовых понятий не должны способствовать их размыванию, особенно применительно к выработке функций, обязанностей, ответственности и полномочий государственных органов исполнительной и законодательной властей.

В середине 1990-х гг. был подготовлен, а Государственной Думой РФ обсуждался и был принят Федеральный закон «Об экологической безопасности». Аналогичный текст был одобрен в качестве модельного закона на Межпарламентской ассамблее государств-участников СНГ в Санкт-Петербурге. Совет Федерации и Президент РФ не одобрили проект закона об экологической безопасности как слишком декларативный, не сформулировавший своего предмета регулирования. В обеспечении экологической безопасности можно видеть не только развивающийся институт, но и важнейшее направление единой государственной экологической политики, предусмотренной в п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ<sup>5</sup>.

Теоретические дискуссии по поводу определения и использования этого термина, отграничения его от понятия «охрана окружающей среды» можно считать завершенными и в связи с заседаниями и решениями президиума Государственного совета РФ, Совета Безопасности РФ второго десятилетия XXI в. Необходимо переходить к разработке и рассмотрению конкретных путей и правовых средств обеспечения экологической безопасности как части национальной безопасности России.

Согласно п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. В то же время установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации; оборона и безопасность; защита территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; стандарты, эталоны, геодезия, картография; официальный статистический и бухгалтерский учет находятся в ведении Российской Федерации (пп. «е», «м», «н», «р» ст. 71 Конституции РФ).

Под статистикой обычно понимают получение, обработку и анализ информации, характеризующей количественные и качественные закономерности и взаимосвязи массовых отношений, совокупность данных о явлениях и процессах, которые достигаются выборочными и сплошными наблюдениями, обследованиями, переписями и т.п.<sup>6</sup>

Трудно переоценить значение и возможности федеральных статистических данных в многоплановой деятельности по формированию концепции, стратегии, доктрины, обеспечению экологической безопасности Российской Федерации и, главное, в осуществлении их соблюдения, использования, применения на основе правовых установлений. Получение, обработка и анализ информации о количественных и качественных закономерностях, измерение и учет объектов и состояния общественных отношений и взаимосвязей в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды позволяют выработать статистические гипотезы и прогнозы (конкретные предсказания или суждения о наиболее вероятностных событиях), расчеты, проводить экстраполяции и статистическое моделирование, составлять природоресурсные балансы и осуществлять статистические проверки гипотез, т.е. проводить экологические, правовые эксперименты в целях предупреждения и ликвидации экологических угроз.

Для обеспечения экологической безопасности граждан, общества, государства используется санитарная статистика, статистика здоровья населения, заболеваний, инвалидности, смертности от факторов загрязнения окружающей среды, социально-гигиеническая статистика, ветеринарная статистика, учет паразитарных болезней сельскохозяйственных животных, прогнозирование движения эпидемий, эпизоотий, инфекционных заболеваний, статистика качества промышленной продукции, руды, процентов металла в них и др.

Как видно из предложенного перечня и из практики подготовки материалов и признания зон чрезвычайных экологических ситуаций, зон экологического бедствия, основные статистические данные для охраны окружающей среды, предупреждения ее деградации, принятия правовых решений о выходе из кризисной ситуации базируются на анализе состояния и динамики здоровья населения и иных живых существ и организмов. Так, возникают возможность и необходимость формирования и оценки данных эколого-правовой статистики – сравнительно нового направления и вида этого социально-экономического исследования общественной жизни.

Это тем более необходимо, что по материалам ежегодно, в продолжение 20 лет подготавливаемого и распространяемого в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды»<sup>7</sup> (в ред. от 12 марта 2014 г.). Государственного доклада РФ о состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации от 10 до 15 % территории страны находятся в состоянии экологического бедствия и нуждаются в существенных мерах экономического, организационного, правового характера для обеспечения надлежащей жизнедеятельности проживающего на ней населения.

Какой бы элемент экономического механизма охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности ни взять – каждому из них должны предшествовать сбор и анализ статистической информации о природных ресурсах. Это разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов, целевых программ; установление

лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления; проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов; внедрение наилучших существующих технологий, использование вторичных ресурсов; возмещение вреда окружающей среде, которые, как и иные, предусмотренные в ст. 14, 16–18 ФЗ от 10 января 2002 г. методы экономического регулирования природопользования, не могут эффективно применяться без надежного подкрепления статистикой. Даже такой элемент экономического механизма охраны окружающей среды, как планирование, нуждается в статистических данных<sup>8</sup>.

Неоценимы статистические данные для нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, в частности определения нормативов допустимого изъятия компонентов природной среды, допустимой на нее антропогенной нагрузки с учетом природных особенностей территорий и акваторий, при установлении планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление и государственный надзор в области охраны окружающей среды. В этих целях осуществляются инвентаризация стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду субъектами хозяйственной и иной деятельности, формирование и ведение единой информационной базы нормативов в области охраны окружающей среды, лицензирование отдельных видов хозяйственной деятельности и обязательная и (или) добровольная сертификация в целях обеспечения экологической безопасности хозяйственной и иной деятельности. Таким образом, любой аспект обеспечения экологической безопасности тесно связан с эколого-правовой статистикой.

В контексте обеспечения экологической безопасности приобретает значение составление прогнозов изменений природной среды при проектировании промышленных и иных объектов, оценке их воздействия на окружающую среду (ОВОС), ближайших и отдаленных демографических, экономических, социальных последствий, реализации права каждого на благоприятную окружающую среду. Еще более важную роль играют основанные на статистике прогнозы стихийных бедствий, изменения климата, опустынивания засушливых южных регионов и потепления арктической зоны России.

Многолетние констатация, анализ и прогнозирование дальнейшего потепления Арктики свидетельствуют о систематическом увеличении свободной воды между краем материка и ледовым припаем, что увеличило реальные возможности Северного Морского пути, прохода из Европы в Азию, минуя Суэцкий канал и Индийский океан, сулящие ощутимую экономическую выгоду. Открытие и добыча на северном континентальном шельфе Российской Федерации огромных запасов газа и нефти при транспортировке их водным путем обещают стране существенное пополнение бюджетов Российской Федерации и субъектов РФ, что обуславливает ускоренное строительство портов в Обской губе, трубопроводного транспорта, железнодорожных и автомобильных дорог в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, в других субъектах РФ, прилегающих к Северному Ледовитому океану.

Обязательными условиями обеспечения экологической безопасности являются наличие и использование данных о характеристике, динамике, классификации природных ресурсов и объектов, особенно обладающих настоящей либо

потенциальной опасностью. Такие систематизированные изученные сведения с эколого-социально-экономической оценкой и приложением картографических материалов и рекомендаций представляют собой кадастры-реестры: земельный, водный, лесной, медико-биологический, фаунистический, почвенный, геологический, агроклиматический, охотничье-промысловый, флористический, особо охраняемых территорий, биоэкономический и другие, которые могут и должны служить основой принятия важнейших управленческих эколого-правовых решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние экологической безопасности<sup>9</sup>.

Развитие рыночных отношений и включение многих природных объектов в гражданско-правовой оборот предполагают государственную регистрацию прав собственности на земельные и лесные участки, пруды и обводненные карьеры, на добытые из недр полезные ископаемые, их индивидуализацию как имущества, представление на их основе статистических данных о государственной, частной, муниципальной собственности на природные компоненты в целях возложения на ее владельцев предусмотренной законодательством юридической (добавим – социальной) ответственности за их содержание и недопущение экологической опасности.

Возникают естественные вопросы, безусловно, требующие своего решения, об адекватности отражения в официальных отчетах правовых и экологических реалий, о доверии статистике и эмпирическим исследованиям, о развенчании некоторых статистических мифов, в т.ч. заказных, об обеспечении и надлежащем использовании качественного анализа статистических данных при выработке и реализации экологической политики, предусматривающей предупреждение экологических рисков<sup>10</sup>.

Квалифицированный анализ статистики призван давать оценки и ответы в совокупности с другими историческими, политологическими, социологическими и иными сведениями и информацией. Так, сопоставление 14 641 незаконной рубки лесных насаждений в 2005 г. и 20 826 рубок в 2010 г. свидетельствует якобы об увеличении браконьеров леса; однако следует учесть принятие в середине 2010 г. решительных мер по наведению порядка в лесах в связи с пожарами, представляющими опасность для населения, народного хозяйства и для всего общества, и, следовательно, более серьезную борьбу с незаконными порубками. По данным уголовной статистики, латентность этого вида преступлений (ст. 260 УК РФ) составляет около 40 %, т.е. на 40 незаконных рубок приходится одно возбужденное уголовное дело.

Угроза национальной безопасности, по нашему мнению, кроется в земельном беспорядке, когда, по сообщениям средств массовой информации, имеют место самовольные захваты земель, в т.ч. особо охраняемых природных территорий, водоохраных зон, водоемов, лесных участков, что касается не только экологической, но и общественной, экономической безопасности, направлено против здоровья, нравственности, порядка управления. Регистрация уголовных дел по ст. 170 УК РФ о заведомо незаконных сделках с землей в 2009 г. составила всего 28 случаев, что явно не соответствует действительности и показывает высокую латентность этого вида преступлений, которая, по оглашенным данным, составляет всего 5, т.е. одно выявленное преступление из пяти<sup>11</sup>.

В связи с этим при обсуждении проблем и задач обеспечения экологической безопасности граждан, общества, государства необходимы внимательное професси-

ональное использование накопленных сведений о природе и творческое отношение к статистическим эколого-правовым данным о состоянии, динамике изменений природных ресурсов и объектов в самых различных аспектах и масштабах.

<sup>1</sup> См.: *Колбасов О.С.* Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12; *Тимошенко А.С.* Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Советское государство и право. 1989. № 1; *Голыченко А.К., Чиркин С.В.* На пути к формированию правовых основ экологической безопасности человечества // История взаимодействия общества и природы: факты и концепции. М., 1990).

<sup>2</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10, ст. 457; см. также *Дзейтов С.А.* Государство и экологическая безопасность: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1994; *Попов В.А.* Различные подходы к пониманию экологической безопасности в экологическом праве Российской Федерации // Лесной вестник. 2001. № 3; *Веденин Н.Н.* Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. 2001. № 12; *Гусев Р.К.* Правовые проблемы охраны окружающей природной среды и экологической безопасности при недропользовании // Маркшейдерия и недропользование. 2001. № 1.

<sup>3</sup> См.: *Данилов-Данильян В.И., Осипов В.И. и др.* Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты: экологическая безопасность, устойчивое развитие и природоохранные проблемы. М., 1999; *Вербицкий В.В.* Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; *Кадошцева А.Е.* Экологическая безопасность как межгосударственная проблема современного развития цивилизации // Вестник Саратовской государственной академии права. 1999. № 1; *Козьлов М.Н.* Экологическая безопасность: понятийно-терминологический аспект // Закон и право. 2000. № 3; *Селезнев М.А.* Презумпция экологической опасности // Экологическое право. 2000. № 2; *Серов Г.П.* Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении военно-оборонной деятельности Российской Федерации: дис. ... д-ра военных наук. М., 1999.

<sup>4</sup> См.: *Боголюбов С.А.* Экологическая безопасность и закон // Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995; *Его же.* О законодательном обеспечении экологической безопасности // Государство и право. 1995. № 2; *Его же.* Развитие законодательства об экологической безопасности // Экологическая безопасность России. Проблемы правоприменительной практики. СПб., 2003; *Его же.* Правовое обеспечение экологической безопасности России // Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации. М., 2005; *Боголюбов С.А., Кичигин Н.В.* Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М., 2007.

<sup>5</sup> См.: *Бедный О.П.* Экологическая безопасность как правовая категория системы управления природоохранной деятельностью // Экологические системы и приборы. 2003. № 11; *Куценко В.В.* Угрозы экологической безопасности Российской Федерации и пути их снижения // Экологическое право. 2002. № 4; *Новикова Е.В., Петрова Т.В.* Об изменениях в законодательстве по вопросам лицензирования в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности // Экологическое право. 2003. № 3; *Мохаммад С.А.* Районная экологическая безопасность как институт экологического права // Вестник Российского ун-та дружбы народов. М., 2003. № 1; *Мышко Ф.Г.* Правоприменительная практика в сфере обеспечения экологической безопасности и ее развитие // Закон и право. 2004. № 2; *Серов Г.П.* Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. М., 1998.

<sup>6</sup> См.: *Сатаров Г.А.* Правовая статистика как исследовательский инструмент // Правовая статистика: ожидания, проблемы, перемены: материалы научно-практической конференции (г. Москва, 19 октября 2013 г.). М., 2013.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>8</sup> См.: *Бринчук М.М.* Планирование как элемент эколого-правового механизма // Экологическое право. 2013. № 5. С. 6–15.

<sup>9</sup> См.: *Реймерс Н.М.* Природопользование. Словарь-справочник. М., 1990.

<sup>10</sup> См.: *Махонько Н.И., Аюбян К.А.* Понятие и основные принципы экологической политики Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 3. С. 184–186; *Чмыхало Е.Ю.* Обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в условиях устойчивого развития территорий: правовой аспект // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 3. С. 216–223.

<sup>11</sup> См.: Правовая статистика: ожидания, проблемы, перемены: материалы научно-практической конференции (г. Москва, 19 октября 2013 г.).

**Л.А. Тимофеев**

**ПРАВОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ РОЛИ И ЗНАЧЕНИЯ  
ВОДНОГО ФАКТОРА В КОМПЛЕКСЕ МЕР  
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**L.A. Timofeev**

**LEGAL JUSTIFICATION FOR THE ROLE AND IMPORTANCE  
OF THE WATER FACTOR IN THE COMPLEX OF MEASURES  
TO ENSURE THE ENVIRONMENTAL SAFETY  
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Мысли о собственной безопасности постоянно присутствуют в сознании каждого индивида, а также пронизывают повседневную деятельность государства и общества в целом. Такая ситуация вполне типична и при рассмотрении ее в правовом поле она представляет собой развернутый комплекс мер по обеспечению различных видов безопасности<sup>1</sup>. К числу элементов указанного комплекса следует отнести научные основы государственной политики, формирование основных принципов и содержание деятельности (включая правовое регулирование по ее обеспечению) в рассматриваемой сфере.

Мы попытаемся сосредоточиться на исследовании вопросов обеспечения экологической безопасности, которая рассматривается в юридической литературе в качестве одного из приоритетов современности, оформившем свое гражданство в российских лексиконе и правовой материи<sup>2</sup>.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>3</sup> (в ред. от 12 марта 2014 г.) определяет экологическую безопасность как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий<sup>4</sup>.

Смысловое содержание изложенной позиции законодателя в целом заслуживает поддержки, однако, на наш взгляд, целесообразно предложить внести в нее следующие конструктивные изменения. Руководствуясь конституционной формулой «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», в понятии «экологическая безопасность» фрагмент «жизненно важные интересы человека» необходимо поставить на первое место в тексте ст. 1 указанного Закона. Такая точка зрения позволяет автору дополнительно выразить несогласие с выводом, согласно которому упоминание об экологической безопасности в Основном Законе едва ли целесообразно<sup>5</sup>.

Следует отметить, что природные запасы вод (водный фактор, водохозяйственный комплекс) оказывают существенное, а подчас и решающее влияние на обсуждаемые проблемы по следующим направлениям:

а) несоответствие качества питьевой воды, потребляемой значительной частью населения (практически каждый второй житель), установленным гигиеническим нормативам. Сложившаяся кризисная ситуация в области питьевого водоснаб-

© Тимофеев Лев Александрович, 2014  
Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kzp@sgar.ru

жения обусловлена недостаточностью мероприятий по охране источников питьевого водоснабжения, неудовлетворительным техническим состоянием систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, неустойчивым финансовым состоянием организаций коммунального комплекса, несовершенством экономических механизмов, а также существующей правовой базы в сфере водопользования. В частности, обращает на себя внимание рассредоточенность норм, регулирующих рассматриваемые отношения по различным отраслям российского законодательства, имеющим самостоятельные предметы правового регулирования. Как известно, Водный кодекс РФ (далее – ВдК РФ) предусматривает, что «водное законодательство регулирует водные отношения» (ст. 4), к которым с полным основанием следует относить и отношения по использованию водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. При этом является очевидным учет сохранения интересов здоровья населения и поэтому законодатель справедливо включает в содержание ст. 43 ВдК РФ предписания по поводу использованию законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Такая ситуация не вписывается в рамки ст. 4 ВдК РФ, где оговаривается лишь один вариант, когда регулировать имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, предоставляется гражданскому законодательству в той мере, в какой они не урегулированы ВдК РФ.

Последовательность правового обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населения складывается из ряда взаимосвязанных этапов, а именно:

выбора защищенных от загрязнения и засорения поверхностных и подземных водных объектов. Его правовое сопровождение осуществляется соблюдением требований, предусмотренных земельным, горным, градостроительным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды. В современных реалиях указанная позиция законодателя, сформулированная в ВдК РФ, представляется как бы идеальной в отношении качества водных объектов и вряд ли практически осуществимой в границах населенных пунктов. Думается, что ее воплощение применимо для водосборных территорий или бассейнов водных объектов, мало затронутых хозяйственной деятельностью. Логика авторских суждений обоснована тем, что природные запасы вод по своим санитарно-химическим и микробиологическим показателям изначально могут оказаться непригодными для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. В связи с этим законодатель обоснованно вводит термин «пригодность водных объектов», который для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений (ст. 43 ВдК РФ);

доставки воды необходимого количества и качества до крана потребителя, которая становится товарно-материальной ценностью и в соответствии с этим отношения по ее использованию подпадают под действие норм ГК РФ (ст. 539–548), норм Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»<sup>6</sup> (в ред. от 28 июня 2014 г.). В связи с этим упоминаемые в ст. 43.1 ВдК РФ Мероприятия по охране окружающей среды осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении» и другими федеральными законами является, по нашему мнению, излишней детализацией;

водоотведения. Как известно, вступление в силу отдельных положений федеральных законов «О водоснабжении и водоотведении» и № 417-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи

с принятием Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении»<sup>7</sup> было перенесено на 1 января 2014 г. Позиция законодателя объясняется сложностью проблемы относительно правового закрепления двуединого статуса предприятий водопроводно-канализационного хозяйства (как субъектов деятельности в области бизнеса и в то же время как предприятий, чья деятельность связана с выполнением конституционных прав граждан на здоровье и благоприятную окружающую среду). Вызывают озабоченность вопросы применения норм, регулирующих предотвращение негативного воздействия на окружающую среду при отведении сточных вод абонента в централизованные системы водоотведения, а также норм, устанавливающих особенности исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду и особенности возмещения вреда окружающей среде. Ситуация по указанной проблематике лишь частично была прояснена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды»». Понадобилось срочное принятие Постановления Правительства РФ от 17 апреля 2013 г. № 347 «Об утверждении Правил уменьшения платы за негативное воздействие на окружающую среду в случае проведения организациями, осуществляющими водоотведение, абонентами таких организаций природоохранных мероприятий».

Упомянутый правовой массив ориентирован на обеспечение гарантированного доступа населения к качественной питьевой воде и рассматривается как задача общегосударственного масштаба в свете Федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011–2017 годы». Ее реализация не всегда обеспечивается достаточным финансированием, в связи с чем централизованное водоснабжение отсутствует в 11 % городов и 53 % сельских населенных пунктах страны. Достаточно напомнить, что в 2013 г. каждое второе село Саратовской области не было обеспечено качественной питьевой водой. Вызывает сожаление тот факт, что в обновленной государственной программе РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 322<sup>8</sup>, общий объем ассигнований на реализацию мероприятий (включая и задачи по обеспечению социально-экономических потребностей в водных ресурсах) сокращен более чем на 100 млн руб.);

б) охрана водных объектов, поскольку вместе со сточными водами в поверхностные водные объекты поступает около 11 млн т загрязняющих веществ. В результате напряженная экологическая ситуация сложилась в бассейнах Волги, Оби, Енисея, Амура, Дона, зафиксировано около 6 тыс. участков техногенного загрязнения подземных вод и т.п. Для сохранения водных экосистем и сокращения объемов сбросов необходима модернизация очистных сооружений с использованием наилучших доступных технологий.

На первый взгляд, может показаться, что постановка указанной (можно сказать, «вечной») задачи в нормативных правовых актах современности традиционна, а ее решение в предшествующие периоды, как правило, затягивалось на долгие годы. Между тем современные масштабы угроз для благополучия жизнедеятельности населения и водных объектов подталкивают законодателя к принятию срочных и решительных мер в целях преодоления сложившейся ситуации. Как подчеркивалось на заседании Совета безопасности РФ от 21 октября 2013 г., непринятие (затягивание, промедление с принятием) своевременных мер к оздоровлению Ладожского и Онежского озер приведет к возникновению проблем с обеспечением питьевой водой всего

Северо-Западного федерального округа. Такое целеуказание, по мнению Президента РФ, является одним из пунктов разрабатываемой сейчас Стратегии экологической безопасности Российской Федерации. Думается, ее адресатом являются не только Россия, но и субъекты РФ, поскольку необходимость консолидированного подхода при подготовке указанного программного документа закреплена в Конституции РФ (п. «д» ч. 1 ст. 72). В качестве дополнительного аргумента следует рассматривать и следующее конституционное установление: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ч. 1 ст. 9). По нашему мнению, указанные конституционные нормы были нарушены в случае, когда принималось решение о досрочном завершении реализации подпрограммы «Возрождение Волги», входившей в Федеральную целевую программу «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)». Известно, что на момент принятия соответствующего Постановления Правительства РФ от 17 сентября 2004 г. № 486<sup>9</sup> в бассейне р. Волги сложилась напряженная экологическая ситуация, требующая неотложного решения следующих задач: сокращения антропогенного воздействия на водные объекты; предотвращения деградации малых рек; совершенствования мер по охране и предотвращению загрязнения подземных водных объектов. В связи с этим вполне обоснованными выглядят стремления органов исполнительной власти ряда субъектов РФ для спасения р. Волги «как главной улицы России»<sup>10</sup>, которые получили поддержку на 15-м юбилейном Международном научно-промышленном форуме «Великие реки (экологическая, гидрометеорологическая, энергетическая безопасность)» (Н. Новгород, 15–18 мая 2013 г.);

в) негативное воздействие на население, территорию и объекты экономики оказывают естественные колебания характеристик гидрологического режима водных объектов. Российская Федерация является страной умеренных (а так ли?) гидрологических рисков<sup>11</sup>. Анализ информации о чрезвычайных ситуациях свидетельствует о том, что стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями на водных объектах, а также техногенные аварии на гидротехнических сооружениях являются основными причинами возникновения чрезвычайных ситуаций и представляют существенную угрозу для безопасности граждан, экономики страны и, как следствие, устойчивого развития Российской Федерации. Применительно к обсуждаемой теме указанные угрозы включены в легальное понятие «экологическая безопасность». В связи с этим, по нашему мнению, необходимо внести дополнения в содержание Указа Президента РФ от 31 августа 2013 г. № 693 «О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области»<sup>12</sup>. В документе глава государства обязывает Правительство РФ совместно с органами исполнительной власти заинтересованных субъектов РФ обеспечить только санитарно-эпидемиологическую и зооветеринарную безопасность в районах крупномасштабного наводнения (п. «г» ст. 3).

Одновременно заслуживает внимания предписание Президента РФ о проведении научных исследований экстремального паводка в бассейнах рек Амур, Зея, Бурей и Уссури в целях определения влияния изменений климата на гидрологический режим рек и установления новых требований к условиям обеспечения безопасности территорий и гидротехнических сооружений. Указанная задача для заинтересованных регионов формулировалась Правительством РФ еще в

поручении от 5 августа 2010 г., но не была выполнена, хотя ее своевременная реализация могла бы способствовать минимизации ущерба от крупномасштабного наводнения, произошедшего осенью 2013 г., который достигает астрономической цифры в 500 млрд руб. Видимо, на основании таких подсчетов в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 г., на наш взгляд, формулируется поспешный вывод: «В возникновении резонансных природных и техногенных катастроф практически всегда есть доля вины государства»<sup>13</sup>. На первый взгляд, может сложиться впечатление о надлежащем обосновании такого суждения. В качестве аргумента высказываются упреки к позиции законодателя по поводу упущений относительно своевременности принятия Федерального закона об особом хозяйственном использовании паводкоопасных территорий<sup>14</sup>, тем более, что этот вывод как бы находит свое подтверждение в Федеральном законе от 21 октября 2013 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>15</sup> (в ред. от 2 декабря 2013 г. № 342-ФЗ), где предусматривается комплекс защитных мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидация его последствий, в том числе размещение новых населенных пунктов и строительство объектов капитального строительства без проведения специальных защитных мероприятий (ст. 67.1). Тем не менее, наше несогласие с позицией омбудсмана об обязательной «доле вины государства» заключается в том, что защитные мероприятия по предотвращению негативного воздействия вод ранее предусматривались в подзаконных нормативных правовых актах<sup>16</sup>.

Кроме того, в России зачастую игнорируется мировая практика о необходимости полномасштабного осуществления страховой деятельности в рассматриваемых ситуациях. В связи с этим представляется вполне уместным желание автора вновь проанализировать Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 13-П, в котором за российскими гражданами признано право регистрироваться по месту жительства в собственных домах на садовых участках, которые относятся к землям сельскохозяйственного назначения вне населенных пунктов<sup>17</sup>. Не секрет, что указанные земли, в т.ч. располагающиеся и на паводкоопасных территориях, первоначально предоставлялись только для коллективного садоводства, огородничества, а в последующие годы (особенно в «лихие» 90-е) исподволь застраивались. Целесообразно, чтобы в правительственном законопроекте, разрешающем россиянам регистрироваться на дачах, было учтено содержание Постановления Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 380 «Об определении границ зон затопления и подтопления».

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 18, ст. 2721.

<sup>2</sup> См.: Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 47-55; Веденин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 53-55.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>4</sup> До введения в действие указанного Закона в литературе было опубликовано определение близкого (сходного) по содержанию понятия «экологическая безопасность». См.: Экология. Юридический энциклопедический словарь / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2000. С. 12-13.

<sup>5</sup> См.: Анисимов А.П. Конституционные основы природопользования и охраны окружающей среды в России: вопросы теории // Новая правовая мысль. 2007. № 5. С. 18.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50, ст. 7358; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3406.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. 1, ст. 6982.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. 3, ст. 2168.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 38, ст. 3807.

<sup>10</sup> Так, распоряжением Правительства Саратовской области от 19 ноября 2009 г. № 292-Пр утверждена «Концепция экологической безопасности Саратовской области на 2010–2020 годы» (в ред. от 10 января 2014 г. № 4-Пр). По данным Росводресурсов, все региональные программы ПФО прошли конкурсный отбор, каждый объект прошел стадию проектирования, экспертизы и получения заключений всех соответствующих структур. Сейчас не хватает только соглашений между федеральными властями и субъектами РФ. В июне 2013 г. представители девяти субъектов РФ обратились в Правительство РФ с просьбой принять Декларацию по Волге.

<sup>11</sup> В частности, негативному воздействию вод подвержено менее 2,5 % территории Российской Федерации, площадь паводкоопасных территорий составляет около 400 тыс. км<sup>2</sup>, из которых ежегодно затапливаются до 50 тыс. км<sup>2</sup>. Затоплению подвержены отдельные территории 746 городов, в т.ч. более 40 крупных, тысячи населенных пунктов с населением около 4,6 млн. чел., хозяйственные объекты, более 7 млн га сельскохозяйственных угодий и т.д. (см.: Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020: утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р (в ред. от 17 апреля 2012 г. № 553-р) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 36, ст. 4362; 2012. № 17, ст. 2096.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 35, ст. 4504.

<sup>13</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год. // Российская газета. 2014. 9 апр.

<sup>14</sup> См.: *Таратунин А. А.* Наводнения на территории Российской Федерации. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. Н. И. Коронкевича. Екатеринбург, 2008; *Волосухин В. А.* Наводнения на Кубани. Проблемы и задачи // Гидротехника. 2012. № 4 (29). С. 6–9.

<sup>15</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 43, ст. 5452; 2013. № 49, ч. 1, ст. 6343.

<sup>16</sup> См.: «СНиП 2.07.01-89». Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»: утвержден постановлением Госстроя СССР от 16 мая 1989 г. № 78 (в ред. от 25 августа 1993 г. № ВА-18-32). М., 1994.

<sup>17</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 27, ст. 3991.

**А.П. Анисимов**

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНСТИТУЦИЯХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН, КОНСТИТУЦИИ РОССИИ И КОНСТИТУЦИЯХ (УСТАВАХ) СУБЪЕКТОВ РФ

**A.P. Anisimov**

### ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE CONSTITUTIONS OF OTHER COUNTRIES, THE RUSSIAN CONSTITUTION AND THE CONSTITUTIONS (CHARTERS) OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Одним из наиболее актуальных вопросов последних лет является поиск путей повышения национальной безопасности России, под которой в самом общем смысле можно понимать 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 России, оборону и безопасность государства. В структуре национальной безопасности можно выделить политическую, экономическую, военную, научно-техническую, социальную, экологическую безопасность и т.д.<sup>1</sup>

По мнению С.Д. Бекишевой, «экологическая безопасность представляет собой состояние защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчи-

© Анисимов Алексей Павлович, 2014

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса (Калмыцкий государственный университет); e-mail: anisimovap@mail.ru

вость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду»<sup>2</sup>.

Похожие определения предлагают и другие авторы<sup>3</sup>. В связи с этим большой теоретический интерес представляет соотношение правовых понятий «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности», которые, очевидно, не совпадают. По мнению Д.С. Велиевой, охрана окружающей среды – это средство обеспечения экологической безопасности. Экологическая безопасность обеспечивается путем комплекса мер, в состав которых входит и охрана окружающей среды. Точно так же охрана окружающей среды – это важное, но не единственное направление деятельности органов публичной власти, физических и юридических лиц по обеспечению экологической безопасности. Содержательно экологическая безопасность – это более объемный концепт, чем охрана окружающей среды, поскольку включает в себя не только обеспечение благоприятного состояния последней, но и обеспечение экологических интересов и потребностей человека, общества и государства. Природоохранная деятельность является лишь одной из составляющих механизма обеспечения экологической безопасности<sup>4</sup>.

М.М. Бринчук полагает, что нет оснований выделять отношения по обеспечению экологической безопасности как отдельную группу общественных отношений, регулируемую нормами экологического права, наряду с охраной окружающей среды и отношениями по использованию природных ресурсов. Экологическая безопасность – это принцип охраны окружающей среды и природопользования<sup>5</sup>. На наш взгляд, обеспечение экологической безопасности – это даже не столько принцип, сколько цель всей природоохранной деятельности, поскольку обеспечение благоприятного качества окружающей среды – и есть главный экологический интерес человека и общества.

Таким образом, при анализе конституций зарубежных стран и субъектов РФ мы будем исходить именно из этой доктринальной установки, считая целью предусмотренных конституциями мероприятий по охране окружающей среды непосредственно обеспечение экологической безопасности.

Хорошую возможность для анализа экологических положений конституций зарубежных стран предоставляет сборник, подготовленный авторским коллективом под руководством Е.А. Высторобца<sup>6</sup>. На основе представленных в нем текстов конституций зарубежных стран можно сделать ряд интересных выводов относительно тенденций и динамики развития конституционного регулирования экологических отношений в различных странах мира.

Традиционно считается, что экологические нормы появились в конституциях зарубежных стран в 70-е гг. прошлого века одновременно с правами человека третьего поколения<sup>7</sup>. Соответственно, в ране принятых конституциях таких норм содержаться не должно. Отчасти это действительно так. При анализе, например, конституции Аргентинской нации 1853 г. мы не обнаружим в ней упоминания никаких экологических прав. Вместе с тем ряд экологических требований мы встретим в Конституции Австрийской республики 1920 г., зато, напротив, в Конституции Австралийского союза 1990 г. упоминается всего лишь право на использование вод.

Анализ текстов конституций зарубежных стран, посвященных вопросам обеспечения экологической безопасности, позволяет выделить ряд аспектов:

1) указание на взаимосвязь вопросов охраны окружающей среды и обеспечения благоприятной среды обитания, а также связь охраны природы и охраны здоровья;

2) отражение взаимосвязи охраны окружающей среды с обеспечением качества жизни будущих поколений, а также правом на развитие;

3) реализация идеи общественного достояния (достояния народов), включающего различные природные ресурсы. Существует ряд формулировок: общественное имущество (Алжир), общественная собственность (Ангола, Китай), национальное достояние (Бразилия, Монголия, Никарагуа), общественное достояние (Гаити, Иран, Мозамбик), достояние общности (Ирак), общее достояние, наследие нации (Доминиканская Республика), публичное достояние (Черногория), общественное владение (Португалия); общенациональное богатство (Узбекистан);

4) прямое закрепление обязанности государства в сфере охраны окружающей среды (Азербайджан, Армения, Бахрейн, Бразилия, Камбоджа, Шри-Ланка, Доминиканская Республика, Туркменистан, Эфиопия и т.д.). Наиболее оригинально эта мысль сформулирована в Конституции Панамы: фундаментальная обязанность государства – обеспечить людям жизнь в незагрязненной окружающей среде, где воздух, вода и еда удовлетворяют нуждам правильного развития человеческой жизни (ст.118);

5) возникновение серьезных терминологических споров, например, о соотношении здоровой и благоприятной окружающей среды; окружающей и окружающей природной среды; содержании понятий «чистая окружающая среда», «безвредная, безопасная, удовлетворительная, сбалансированная, устойчивая окружающая среда»; «экологическое равновесие»; «экологические ценности»; «экологическая реконструкция»; «экологический баланс»; «экологическая деградация»; «природная гармония» и т.д.;

6) влияние религиозной традиции на содержание конституционных норм. Например, в Конституции Индии обязанностью граждан является не только защита и улучшение естественной природной среды, но и «сострадание к живым существам»;

7) состояние природных объектов и комплексов может быть (очень условно) трех видов: обычное; очень хорошее (создаются особо охраняемые природные территории); очень плохое (образуются зоны экологического неблагополучия-бедствия). И если особо охраняемые территории упоминаются в конституциях различных стран мира, то упоминание другой «крайности» встречается достаточно редко. Однако есть и положительные примеры. Так, согласно ст. 60 Конституции Кении 2010 г. одним из принципов земельной политики в этой стране является принцип «надлежащего сохранения и защиты экологически уязвимых территорий». В соответствии со ст. 16 Конституции Украины одной из обязанностей государства является преодоление последствий Чернобыльской катастрофы.

Примечательно, что в конституциях зарубежных стран отражаются экономические и экологические особенности тех или иных государств (права кочевых народов в Афганистане, защита фермеров и рыбаков в Южной Корее, правовой режим шахт и рудников в Алжире, управление крупными озерами и морскими лагунами, борьба с их высыханием в Греции, облесение и охрана лесов в Гватемале, управление обширными пустынными пространствами в Индии, регулирование черепашого промысла в Малайзии).

Ряд вопросов, являющихся много лет предметом острых дискуссий между

определение в ряде конституций зарубежных стран. В числе таких вопросов нельзя не назвать вопрос о праве собственности на землю иностранцев. Так, согласно ст. 28 Конституции Республики Армения по общему правилу иностранцы и лица без гражданства не могут быть собственниками земли. В соответствии со ст. 13 Конституции Республики Беларусь земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства.

Согласно ст. 122 Конституции Республики Гватемалы в трехкилометровой зоне от океана земли резервируются, и объекты недвижимости (за некоторым исключением) не могут быть переданы иностранцам без специального разрешения исполнительных органов власти. В Конституции Мексики государство обещает принятие необходимых мер для раздробления латифундий, развития мелкой земельной собственности (ст. 27). Последнее особенно актуально в свете российского Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>8</sup> (в ред. от 28 декабря 2013 г.), напротив, создающего условия для появления таких латифундий на землях сельскохозяйственного назначения. Этот перечень можно продолжить, однако нельзя не выделить главный вывод, который следует из этого достаточно объемного массива конституционных норм: многие экономические вопросы иногда удается решать не на митингах, а посредством референдумов, посвященных принятию Основного закона страны.

Не менее важно и решение на конституционном уровне, казалось бы, чисто отраслевых проблем, являющихся в России предметом острых научных дискуссий. В этом смысле следует выделить проблему приобретения права частной собственности на земельные участки в силу приобретательной давности, получившей (в силу пробела в российском земельном праве) различные толкования в судебной практике и научной доктрине<sup>9</sup>. Очень просто эта проблема решена в Бразилии на конституционном уровне. В конституции Бразилии отмечается, что для приобретения земельного участка в собственность в силу приобретательной давности (хотя сам по себе этот термин в конституции не используется) необходимо самолично владеть участком не более 50 га не менее 5 лет, извлекать из него доход своим трудом или трудом своей семьи, проживать на нем, и только тогда можно стать его собственником. Но это не должен быть публичный участок (ст. 191).

В зарубежных конституциях часто встречаются правовые конструкции, которые с непривычки просто «режут слух» российскому юристу. В частности, следует привести норму о том, что каждый бутанец является доверительным собственником природных ресурсов и окружающей среды в Королевстве Бутан. Столь же интересно и заверение ст. 5 Конституции Королевства Бутан 2008 г. о том, что 60 % территории Королевства будет занято лесными насаждениями. В Конституции Кении 2010 г. аналогичная задача сформулирована намного скромнее: «поддержание лесного покрова на уровне не менее десяти процентов от общей площади Кении».

Конституция Греции упоминает «частные леса», что традиционно считается неприемлемым для России, хотя, по нашему глубокому убеждению, эффективность природопользования и охраны окружающей среды зависит вовсе не от форм собственности на землю, а от эффективности государственного управления, размеров коррупции и иных подобных факторов. В этом смысле многие нормы зарубежных конституций вызывают неоднозначную оценку и, несомненно, требуют глубокого изучения и осмысления.

Следует отметить в качестве позитивного опыт ряда стран по закреплению в конституциях правового статуса специально уполномоченного органа испол-

нительной власти в области охраны окружающей среды. Так, согласно ст. 84 Конституции Республики Узбекистан 1992 г. таким органом является Государственный комитет республики Узбекистан по охране природы. Такой подход говорит о приоритетности экологических проблем для государства.

Весьма интересно рассмотрение экологических и природоресурсовых вопросов в контексте теории федерализма. В ряде конституций (например, Конституции Бразилии 1988 г.) приводится разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами, что представляет большой научный интерес с позиций развития российского конституционного права.

При этом примечательно, что ряд конституций (например, конституция Узбекистана) прямо предусматривают экологическую функцию местного самоуправления, что в России сделано на уровне федерального закона. Не менее интересна и решенная в конституциях ряда зарубежных стран проблема защиты прав коренных малочисленных народов на природные ресурсы. В Конституции России этот вопрос урегулирован довольно фрагментарно, однако обращение к конституциям ряда зарубежных стран позволяет изучить опыт по закреплению прав индейцев на землю и другие природные ресурсы.

В Конституции России вопросам охраны окружающей среды посвящены ст. 36, устанавливающая ограничения прав собственников земельных участков (собственники свободно владеют, пользуются и распоряжаются землей и другими природными ресурсами, если это не наносит ущерба окружающей среде); ст. 42 о праве каждого человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Статья 72 Конституции РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов законодательство об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности. Поэтому после принятия Конституции РФ дальнейшее формирование экологического законодательства происходит на двух уровнях: Российской Федерации и ее субъектов.

Наряду с предоставлением субъективных прав ст. 58 Конституции РФ возлагает на каждого гражданина обязанность охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Если оценивать экологические нормы Конституции России на фоне конституций зарубежных стран, то можно сделать вывод о том, что по содержанию она вполне вписывается в ряд конституций конца XX – начала XXI в.

Большая часть норм конституций субъектов РФ дублирует положения Основного Закона РФ. Вместе с тем в них есть и ряд интересных региональных особенностей. Так, в ст.13 Конституции республики Адыгея упоминаются, наряду с государственной, муниципальной и частной, еще и общественная форма собственности, не известная российскому гражданскому праву.

Еще больший интерес представляют нормы, учитывающие экологическую специфику соответствующего региона. В их числе ст. 60 Конституции Республики Алтай, согласно которой землепользователи должны учитывать «своеобразие горной территории республики»; ст. 57 Конституции Республики Бурятия, предусматривающая, что граждане не просто должны беречь окружающую среду, но и бережно относиться к озеру Байкал; в ст.28 Конституции Республики Карелия экологический контроль рассматривается как гарантия обеспечения права на благоприятную окружающую среду; ст.5 Конституции Республики

Саха (Якутия) гарантирует коллективные права коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы, а ст.100 данной Конституции посвящена вопросам муниципального земельного контроля.

Согласно ст.10 Конституции Республики Хакасия не допускается захоронение экологически вредных отходов производства, доставленных из-за пределов республики; ст.28 Устава Алтайского края предусматривает установление зон чрезвычайной экологической ситуации; ст.32 Устава Пермского края содержит принцип «комфортной, безопасной и экологически благоприятной среды обитания»; ст.19 Устава Брянской области предполагает дополнительные меры поддержки для граждан, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС; ст.96 Устава Владимирской области упоминает внебюджетные экологические фонды и фонды воспроизводства природных ресурсов; в Кемеровской области проводится экологическая паспортизация.

Как и в случаях с конституциями зарубежных стран, в конституциях (уставах) субъектов РФ отображаются специфические особенности региона: регулирование вопросов недр- или лесопользования (включая борьбу с лесными пожарами), дополнительные экономические стимулы для природопользователей, регламентация особо охраняемых природных территорий.

Таким образом, в конституциях зарубежных стран, а также конституциях субъектов РФ мы видим совершенно различный перечень действий и мероприятий, направленных на обеспечение в отдельно взятой стране (регионе) экологической безопасности. На такую различную содержательную сторону нормотворчества влияет не только местоположение той или иной страны, ее историческое, экономическое или культурно-историческое развитие, но и приверженность авторов текстов конституций зарубежных стран различным доктринальным подходам к вопросу о том, какие именно отношения должно регулировать экологическое право. В случае с Российской Федерацией такие доктринальные концепции обобщил А.К. Голиченков, отмечавший, что в узком смысле экологическое право – это система правовых норм и возникающих в процессе их реализации правоотношений, регулирующих общественные отношения по охране окружающей среды; в широком – регулирующие не только названные отношения, но и отношения по использованию и охране природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности человека<sup>10</sup>.

Представляется, что именно этими двумя группами факторов в основном и объясняется существующее многообразие подходов к этому вопросу.

<sup>1</sup> См.: *Идрисов Р.Ф.* Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 11.

<sup>2</sup> *Бекишева С.Д.* Правовые проблемы обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Алматы, 2010. С. 9.

<sup>3</sup> См., например: *Русаков М.И.* Экологическая безопасность современной России (общеправовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 9.

<sup>4</sup> См.: *Велиева Д.С.* Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 9–10.

<sup>5</sup> См.: *Бринчук М.М.* Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 118–127.

<sup>6</sup> См.: Экологические положения конституций: сборник / под ред. Е.А. Высторобца. М.; Уфа, 2012.

<sup>7</sup> См.: *Глухарева Л.И.* Права человека в системе теории права и государства: общетеоретические, философско-правовые и методологические проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 191.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3018; 2013. № 52, ч. 1, ст. 7011.

<sup>9</sup> См., например: *Ландаков В.Н.* Приобретательная давность в гражданском праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011.

<sup>10</sup> См.: *Голиченков А.К.* Понятие, предмет и система экологического права в широком смысле слова. // Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998 гг. М., 1999. С. 318.

**К.Г. Пандаков, Н.Э. Гушин**

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ  
АГРАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА:  
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

**K.G. Pandakov, N.E. Guschin**

**ECOLOGICAL SAFETY OF AGRICULTURAL PRODUCTION:  
LEGAL ISSUES**

Соблюдение требований экологической безопасности аграрного производства – важнейшее условие сохранения плодородия почв и обеспечения качества продовольствия, потребляемого населением страны. Забота о здоровье и жизни граждан России в настоящее время выдвигается на первый план в связи с демографическими проблемами. Способствовать сбережению народа поможет совершенный правовой механизм, закрепляющий порядок соблюдения экологических норм от производства сельскохозяйственной продукции до ее переработки и получения сельскохозяйственного сырья и продовольствия. Главенствующими в определении конкретных направлений развития законодательства, регулирующего отношения в области экологической безопасности аграрного производства, являются положения Конституции РФ. Как справедливо подчеркивает С.А. Боголюбов, природопользование должно стать социальной задачей государства (ст. 7 Конституции РФ): благоприятная окружающая природная среда служит базисом здоровья, труда, отдыха, жизни человека<sup>1</sup>.

Главный принцип экологической безопасности аграрного производства – необходимое соблюдение ее требований на всех стадиях производства сельскохозяйственной продукции. В этом аспекте показательны положения Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»<sup>2</sup> (в ред. от 23 июля 2013 г.), нормативно закрепившие единство процесса производства аграрной продукции, ее переработки с конечной целью – получением продукции потребителем. Об этом говорится в п. 1 ст. 4 данного Закона, где указано, что под сельскохозяйственным производством признается совокупность видов экономической деятельности по выращиванию, производству и переработке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказание соответствующих услуг. В соответствии с п. 2 ст. 5 Закона основные цели государственной аграрной политики состоят, в частности, в обеспечении качества российских продовольственных товаров, сохранении и воспроизводстве используемых для нужд сельскохозяйственного производства природных ресурсов.

В настоящее время, несмотря на усилия государства и общества по обеспечению необходимых требований экологической безопасности в аграрном про-

© Пандаков Константин Григорьевич, 2014  
Кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой земельного и экологического права, Заслуженный юрист РФ (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kzp@sgar.ru

© Гушин Николай Эдуардович, 2014  
Кандидат политических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nikgushcin@yandex.ru

изводстве, состояние сельскохозяйственных угодий, применяемые технологии производства и, как следствие, качество продовольствия и сельскохозяйственного сырья находятся в зоне риска. По экспертным оценкам, в земледелии России сложился отрицательный баланс питательных веществ. Ежегодный вынос питательных веществ из почвы с урожаем сельскохозяйственных культур значительно превышает их возврат с вносимыми минеральными, органическими удобрениями и растительными остатками. Среди опасных негативных процессов, воздействующих на земельные ресурсы, отмечаются эрозия почв, их заболачивание, засоление, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем и другие процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и выводу их из хозяйственного оборота. По данным Росреестра, водной эрозии подвержено 17,8 % площади сельскохозяйственных угодий, ветровой – 8,4 %, переувлажненные и заболоченные земли занимают 12,3 %, засоленные и солонцеватые – 20,1 % сельскохозяйственных угодий. Опустынивание является в настоящее время одним из наиболее интенсивных и широко распространенных процессов на засушливых территориях юга страны. В России опустыниванием в разной степени охвачено 27 субъектов на площади более 100 млн га. Использование минеральных, органических удобрений и пестицидов для повышения урожайности в сельском хозяйстве может представлять угрозу загрязнения воды, почвы и оказывать негативное воздействие на другие компоненты окружающей среды, включая нарушение естественного баланса микрофлоры почвы. Пестициды способны оказывать воздействие на окружающую среду через пищевые цепи. Некоторые пестициды могут аккумулироваться в почве, а их остаточные количества — проникать в поверхностные и подземные воды. Объем применяемых пестицидов в последние годы растет<sup>3</sup>.

В дополнение к названным причинам, приводящим к ухудшению плодородия земель, ученые называют еще одну – отсутствие у собственников земли стимулов к рациональному использованию земель. Кроме того, данное положение усугубляется тем обстоятельством, что ведение сельского хозяйства осуществляется в условиях малоэффективного государственного и общественного контроля за качеством сельскохозяйственных угодий<sup>4</sup>.

Концептуально-программная и законодательная основа в области обеспечения экологической безопасности аграрного производства значительна и многообразна. Понятие «экологическая безопасность» дается в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>5</sup> (в ред. от 12 марта 2014 г.). Под экологической безопасностью Закон понимает состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. В современном законодательстве подчеркнута взаимосвязь экологической безопасности и других видов отношений в сфере безопасности государства и общества. В этом аспекте, прежде всего, следует указать на норму ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>6</sup>, из анализа которой можно сделать вывод о том, что законодатель рассматривает экологическую безопасность в одном ряду с государственной безопасностью, общественной безопасностью, безопасностью личности.

Из программных документов можно отметить в первую очередь две доктрины: Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации<sup>7</sup> и Экологическую доктрину Российской Федерации<sup>8</sup>. В п. 3 Доктрины продовольственной безопасности РФ подчеркнуто, что одной из основных задач обеспечения продовольственной безопасности страны является обеспечение безопасности пищевых продуктов. В п. 12 Доктрины указывается, что для обеспечения безопасности пищевых продуктов необходимо контролировать соответствие требованиям законодательства РФ сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия, в т.ч. импортированных, на всех стадиях их производства, хранения, транспортировки, переработки и реализации. Доктрина требует исключения бесконтрольного распространения пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги. Доктрина выступает за гармонизацию показателей безопасности пищевых продуктов с международными требованиями. Положения Доктрины указывают на необходимость совершенствования системы организации контроля безопасности пищевых продуктов, включая создание современной технической и методической базы.

В соответствии с Экологической доктриной РФ одним из приоритетов экологической безопасности является обеспечение населения экологически безопасными продуктами питания, в т.ч. контроль за ввозом, производством и оборотом продуктов питания и их компонентов, полученных из их генетически измененных форм. Как указывается в Экологической доктрине РФ, одним из основных направлений государственной политики в области экологии и устойчивого природопользования является внедрение систем обустройства сельскохозяйственных земель и ведения сельского хозяйства, адаптированных к природным ландшафтам, развитие экологически чистых сельскохозяйственных технологий, сохранение и восстановление естественного плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения.

Цель Государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы<sup>9</sup> — повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем. Среди задач программы: создание эффективной системы государственного регулирования и управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, развитие рынка экологических товаров.

В настоящее время, на наш взгляд, сложилась целая система правовых актов, регулирующих отношения в области обеспечения экологической безопасности аграрного производства. Это федеральные законы, технические регламенты, постановления Правительства, ведомственные правовые акты. Можно назвать ряд наиболее значимых федеральных законов, входящих в эту систему, в частности Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»<sup>10</sup> (в ред. от 19 июля 2011 г.). Как указано в преамбуле, Закон устанавливает правовые основы обеспечения безопасного обращения с пестицидами, в т.ч. с их действующими веществами, а также с агрохимикатами в целях охраны здоровья людей и окружающей среды.

Существенное значение имеет Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохоз-

ственного назначения»<sup>11</sup> (в ред. от 28 декабря 2013 г.), в ст. 1 которого под государственным нормированием плодородия земель сельскохозяйственного назначения понимается установление стандартов, норм, нормативов, правил, регламентов в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Кроме указанных законов, важное место в обеспечении экологической безопасности аграрного производства отведено Федеральному закону от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»<sup>12</sup> (в ред. от 19 июля 2011 г.), регулирующему отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека.

В литературе можно встретить критическую оценку нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы экологической безопасности аграрного производства. Например, О.И. Сергиенко отмечает, что рассмотрение наиболее значимых нормативно-правовых документов показывает, что в них отсутствуют конкретные цели в отношении экологизации продуктовой цепочки продовольствия и оценки агроэкологических рисков. Кроме того, отсутствует акцент на экологическую эффективность, нет данных об усилении контроля за информационными потоками в продуктовой цепочке продовольствия. В принятых технических регламентах на продовольствие отсутствуют целевые показатели по экологической безопасности<sup>13</sup>.

Значительным продвижением вперед по пути улучшения качества сельскохозяйственной продукции будет являться, как представляется, принятие законопроекта, направленного на стимулирование производства органической сельскохозяйственной продукции. Проект федерального закона подготовлен Министерством сельского хозяйства РФ и носит название «О производстве органической продукции»<sup>14</sup>. Законопроект вводит новое понятие «производство органической продукции» (органическое производство) – это все стадии производства, переработки, хранения, транспортировки, маркировки и реализации органической продукции, основанные на соблюдении требований, закрепленных национальным стандартом на производство органической продукции, международным стандартом на производство органической продукции или стандартом на производство органической продукции иностранного государства, зарегистрированным в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов. Представляется важной формулировка в законопроекте понятия «органическая продукция – это сельскохозяйственная продукция, предназначенная для употребления человеком в пищу, использования в качестве корма для животных, посадочного и посевного материала, произведенная в соответствии с законодательством РФ в области производства органической продукции с применением технологий, обеспечивающих ее переработку из органического сырья. Думается, что принятие данного законопроекта будет способствовать повышению уровня обеспеченности населения страны качественной и безопасной аграрной продукцией.

В последнее время развернулось широкое обсуждение проблемы применения в сельскохозяйственном производстве генно-модифицированных организмов (ГМО) в аспекте безопасности для человека и окружающей среды<sup>15</sup>. По мнению экспертов, в России уже есть законодательство, которое обеспечивает право выбора потребителя в вопросе ГМО. В области обязательной маркировки оно совпадает с европейскими нормами. Производитель обязан наносить на свою продукцию маркировку, если содержание модифицированного сырья в его продукции превышает 0,9 %<sup>16</sup>. Толчком к обострению споров вокруг ГМО стало принятие

23 сентября 2013 г. Правительством РФ Постановления «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы»<sup>17</sup>. Как отмечает научный сотрудник РАН Д. Дорохов, этим актом воссоздается система научной оценки рисков, связанных с коммерциализацией ГМО-продуктов, их проверки на безопасность и государственной регистрации. Деятельность научного совета по биобезопасности при Минпромнауки России была прекращена в 2004 г. и с тех пор этими вопросами на государственном уровне никто не занимался. Что же касается продуктов питания, полученных из ГМО или их компонентов, то у нас в стране создана и успешно работает надежная система оценки рисков для здоровья человека<sup>18</sup>.

Мировой опыт в области оборота генно-модифицированной продукции неоднозначен. Две трети всех ГМО-культур в мире выращиваются в США, где самые либеральные законы в отношении ГМО. Трансгены в США признаны безопасными, приравнены к обычным продуктам, а маркировка продуктов, содержащих ГМО необязательна. Подобная ситуация и в Канаде – третьей по объемам производства ГМО-продуктов в мире. В государствах – членах Европейского Союза с декабря 2004 г. запрещена продажа ГМО с использованием генов устойчивости к антибиотикам. В некоторых государствах ЕС полностью запрещено производство ГМО-продукции (например, Кипр)<sup>19</sup>. В Госдуме рассматривается законопроект о внесении изменений в ст. 3 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов»<sup>20</sup>, касающийся использования ГМО-продукции. По мнению экспертов, в случае принятия данного законопроекта будет полностью запрещено использование ГМО в отечественной пищевой промышленности и сельском хозяйстве. Инициативу поддержали Союз органического земледелия и некоторые другие общественные объединения<sup>21</sup>. Представляется, что постанова под законодательный контроль ГМО-продукции будет способствовать экологизации агропроизводства.

Подводя итоги изложенному, можно отметить, что важное значение для консолидации всей совокупности правовых актов, регулирующих отношения экологической безопасности аграрного производства, будет иметь принятие системообразующего законодательного акта уровня федерального закона. В прошлом уже были попытки принятия такого закона. Например, в 2005 г. был разработан проект федерального закона «Об общем техническом регламенте “Об экологической безопасности”». Авторами законопроекта были специалисты ФГУ «Центр эколого-экономических исследований и информации МПР России». Как указывалось в законопроекте, технический регламент принимается в целях охраны окружающей среды, определяет основные положения технического регулирования в области экологической безопасности и устанавливает общие требования к обеспечению экологической безопасности процессов производства, хранения, перевозки, утилизации продукции. Законопроект был подвергнут жесткой критике за противоречия с действующим законодательством, усиление запретительных мер и ужесточение сертификации<sup>22</sup>.

В обозримой перспективе количество правовых актов, регулирующих вопросы экологической безопасности аграрного производства, будет увеличиваться. Это объясняется, во-первых, потребностью четкого правового регулирования отношений в области экологической безопасности аграрного производства в целях

сохранения жизни и здоровья населения, улучшения качественного состояния окружающей среды; во-вторых, необходимостью дополнительного правового регулирования отношений, которая возникла в связи с членством России во Всемирной торговой организации, Таможенном союзе, в других международных организациях, а также в связи с многосторонними и двусторонними договорами. Действующие правовые акты, на наш взгляд, требует скорейшего объединения в комплексный правовой институт – правовой институт экологической безопасности аграрного производства. Возглавить этот правовой институт должен закон «Об экологической безопасности аграрного производства».

<sup>1</sup> См.: *Боголюбов С.А.* Экологический потенциал Конституции // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 27; 2013. № 30, ч. 1, ст. 4069.

<sup>3</sup> См.: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. М., 2012. URL: <http://www.mcx.ru> (дата обращения: 11.04.2014); Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году». URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php> (дата обращения: 02.04.2014); Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году. М., 2013. URL: <http://www.rosreestr.ru> (дата обращения: 04.04.2014).

<sup>4</sup> См.: *Воронин Б.А.* Проблемы организации рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения // Аграрный вестник Урала. 2013. № 1. С. 74; *Поисеев И.И.* Земельное законодательство и рациональное использование земли // Вестник Северо-Восточного федерального университета. 2013. Т. 10. № 1. С. 73–75; *Дзьоник В.Р.* Актуальные проблемы государственного регулирования земельных отношений и их решение // Социология и право. 2013. № 1. С. 96–97; *Харьков В.Н.* Конституционно-правовое регулирование рационального и эффективного использования и охраны земель в Российской Федерации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 2–3. С. 222–224.

<sup>5</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

<sup>7</sup> Утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5, ст. 502.

<sup>8</sup> Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>9</sup> Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. 3, ст. 2171.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 29, ст. 3510; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4596.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 29, ст. 3399; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2, ст. 150; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4596.

<sup>13</sup> См.: *Сергиенко О.И.* Эколого-экономические аспекты обеспечения продовольственной безопасности // Электронный научный журнал СПб НИУ ИТМО. Сер. Экономика и экологический менеджмент. 2012. № 1. URL: [http://economics.ihbt.ifmo.ru/ru/article/6823/article\\_6823.htm](http://economics.ihbt.ifmo.ru/ru/article/6823/article_6823.htm) (дата обращения: 02.03.2014).

<sup>14</sup> Законопроект не внесен в Госдуму. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См.: *Домчева Е.* ГМО возьмут под контроль. URL: <http://www/rg/ru/2014/02/18/gmo-site.html> (дата обращения: 25.03.2014); *Грашин Р.В.* Россия разрешит выращивать ГМО-культуры. URL: <http://www.oblgazeta.ru> (дата обращения: 10.04.2014).

<sup>16</sup> См.: *Миронов В.* Три буквы раздора. На ГМО установят лимит // Российская газета. 2014. 4 февр.

<sup>17</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 39, ст. 4991; 2014. № 25, ст. 3317; см. также: Правила государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 39, ст. 4991.

<sup>18</sup> URL: <http://www/rg/ru/2014/02/11/gmo.html> (дата обращения: 25.02.2014).

<sup>19</sup> См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 318707-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения безопасности продуктов питания, полученных с применением генно-инженерно-модифицированных организмов». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> См.: Проект Федерального закона № 537430-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам ограничения производства и оборота продукции с содержанием генно-модифицированных (генно-инженерных, трансгенных) организмов». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> См.: URL: <http://www/rg/ru/2014/02/11/gmo.html> (дата обращения: 25.02.2014).

<sup>22</sup> См.: Проект Федерального закона «Об общем техническом регламенте “Об экологической безопасности”» подвергся жесткой критике экспертного сообщества. URL: <http://www.allmedia.ru/newstem.asp> (дата обращения: 02.03.2014).

**Е.Н. Абанина**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:  
ОТ ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОГО ЕДИНСТВА  
К РЕАЛЬНОМУ ИСПОЛНЕНИЮ**

**E.N. Abanina**

**ENSURING OF ECOLOGICAL SAFETY:  
FROM TERMINOLOGICAL UNITY TO REAL EXECUTION**

Вопросы определения экологической безопасности, выделения ее составляющих, определения факторов, мер и способов ее обеспечения являются довольно актуальными в современной юридической литературе<sup>1</sup>. Поводом для дискуссий, кроме важности самой категории, служит и недостаточно четкая позиция законодателя в определении экологической безопасности, вследствие чего возникают споры о соотношении таких категорий, как «экологическая безопасность», «охрана окружающей среды», «рациональное природопользование», «безопасность в сфере экологии», «безопасность в сфере охраны окружающей среды и природопользования» и др.

Законодательное определение экологической безопасности содержится в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup> (в ред. от 12 марта 2014 г.), согласно ст. 1 которого экологическая безопасность — это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Кроме названного Федерального закона, в области обеспечения экологической безопасности действуют нормативные и распорядительные акты Президента РФ и Правительства РФ. Так, основополагающим документом в сфере обеспечения безопасности является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации<sup>3</sup> (далее — Стратегия), в которой определено, что Россия в качестве гаранта благополучного национального развития переходит к новой государственной политике в области национальной безопасности. Для обеспечения национальной безопасности Российская Федерация, наряду с достижением основных приоритетов национальной безопасности, сосредоточивает свои усилия и ресурсы на приоритетах устойчивого развития, среди которых назван приоритет «экология живых систем и рациональное природопользование» (п. 24 Стратегии). Раздел 8 Стратегии именуется также «Экология живых систем и рациональное природопользование», однако в п. 85 перечислены цели обеспечения уже «экологической безопасности и рационального природопользования». Означает ли это, что «экология живых систем» и «экологическая безопасность» являются синонимами? По мнению автора, не означает, более того, представляется, что такое необдуманное использование разных по содержанию терминов

© Абанина Елена Николаевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), доцент; e-mail: elena-abanina@yandex.ru

дает не только возможность для активного обсуждения, но и приводит правоприменителя к неоднозначному толкованию. Кроме того, в Стратегии весьма некорректно используется как синоним к понятию «экологическая безопасность» термин «национальная безопасность в экологической сфере». Очевидно, что содержание названных категорий различно. По мнению В.В. Вербицкого, такие термины не являются синонимами. Термин «национальная безопасность в экологической сфере» отражает более широкий и многоаспектный круг отношений, чем понятие «экологическая безопасность»<sup>4</sup>. Говоря о различных наименованиях будто бы одного направления государственной деятельности, обратим внимание на формулировку повестки заседания Совета Безопасности, прошедшего 20 ноября 2013 г. – «Обеспечение национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды и природопользования», а итогом этого заседания стала признанная необходимость разработки и принятия Стратегии экологической безопасности России<sup>5</sup>. Как видим, и на высшем уровне нет единого понимания наименования направления национальной безопасности в этой сфере.

Возвращаясь к тексту Стратегии национальной безопасности, обратим внимание на то, что в Стратегии не употребляется термин «охрана окружающей среды» (применимый в экологическом законодательстве и являющийся одним из направлений государственной политики), но введено не применяемое в экологическом законодательстве понятие «экология живых систем» как приоритет в обеспечении национальной безопасности. Попытаться определить это понятие можно, исследуя иные правовые акты. Обратимся к тексту Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации<sup>6</sup>. В разделе «Экологическая безопасность экономики и экология человека» (п. 11) употребляется схожий термин «экология природной среды», который, исходя из текста, понимается как сохранение и защита природной среды.

Соотнеся понятия «экология живых систем», «экология природной среды», «сохранение и защита природной среды» (введенные не экологическим законодательством), приходим к выводу, что экология живых систем – это сохранение и защита окружающей среды, причем как ее живых (растения, животные и другие организмы), так и неживых элементов, взаимодействующих как единое функциональное целое, связанных между собой обменом веществом и энергией и образующих естественную экологическую систему.

Соотношению понятий «экологическая безопасность» и «охрана окружающей среды» также посвящены отдельные научные работы. Разделяя мнение Д.С. Велиевой, констатируем: экологическая безопасность и охрана окружающей среды – не одно и то же. Охрана окружающей среды – это средство обеспечения экологической безопасности. «Экологическая безопасность обеспечивается путем комплекса мер, в состав которых входит и охрана окружающей среды. Точно так же охрана окружающей среды – это важное, но не единственное направление деятельности органов публичной власти, физических и юридических лиц по обеспечению экологической безопасности»<sup>7</sup>. Между тем в Стратегии национальной безопасности «сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты» определены в качестве стратегических целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования. Представляется, что в этом случае нарушается логическая цепочка в определении цели и способов ее достижения. А в Стратегии социально-экономического развития Приволжского

федерального округа<sup>8</sup> к основным направлениям социального развития среди прочих отнесены «экологическая безопасность и охрана окружающей среды» (п. 2). В этом случае видим, что произошло смешение в определении цели и способа ее достижения, поскольку вполне ожидаемо возникает вопрос: каким способом обеспечивается экологическая безопасность, если не посредством охраны окружающей среды и рационального природопользования?

Исходя из смысла приведенных документов и последнего заключения, можно резюмировать: приоритетными направлениями национальной безопасности признаются экологическая безопасность, охрана окружающей среды и рациональное природопользование. Можно предположить, что теоретически более верно говорить о приоритетном направлении национальной безопасности – экологической безопасности, которая обеспечивается комплексом мер, в числе которых охрана окружающей среды и рациональное природопользование.

Приоритетность экологического направления можно аргументировать следующими обстоятельствами и положениями нормативных актов.

Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. среди приоритетных направлений развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности называет обеспечение экологической безопасности<sup>9</sup>.

Целью Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 г. признано обеспечение на долговременной основе сохранения и восстановления редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в интересах устойчивого развития Российской Федерации. Достижение указанной цели возможно в результате формирования правовых, социально-экономических и природоохранных условий, обеспечивающих в т.ч. экологическую безопасность<sup>10</sup>.

Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы<sup>11</sup> с учетом приоритетов государственной политики в сфере охраны окружающей среды ставит своей целью повышение уровня экологической безопасности и сохранения природных систем.

В Государственном докладе Минприроды России о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации еще в 2010 г.<sup>12</sup> экологическая безопасность была названа в качестве одного из направлений государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования. Также в докладе было указано, что Минприроды России подготовило и направило на согласование проект концепции федеральной целевой программы «Экологическая безопасность России (на 2012–2020 годы)» в Минэкономразвития России, Минфин России и Минобрнауки России, а также в Правительство РФ. На эту программу ссылался Уполномоченный по правам человека в докладах за 2011–2013 гг.<sup>13</sup>. Однако автору не удалось найти текста упомянутой программы и в Перечне государственных программ Российской Федерации<sup>14</sup> эта программа также отсутствует, что наводит на мысль либо о ее «сверхсекретности», либо о том, что Уполномоченный по правам человека выдает желаемое за действительное, что только подтверждает актуальность и необходимость ее принятия.

Экологическая безопасность выступает в качестве результата целого комплекса правовых, организационных, экономических и иных мер на федераль-

ном, региональном и местном уровнях. Так, согласно положениям Экологической доктрины<sup>15</sup> <...> национальная безопасность может быть обеспечена только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. В целях сохранения природных систем, поддержания их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, гарантии экологической безопасности страны необходимы:

сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции как необходимого условия существования человеческого общества;

обеспечение рационального природопользования и равноправного доступа к природным ресурсам ныне живущих и будущих поколений людей;

обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимого условия улучшения качества жизни и здоровья населения.

При этом к приоритетным направлениям деятельности по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации согласно Экологической доктрине относятся: обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях; экологические приоритеты в здравоохранении; предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций; предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды; контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов.

В целях обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды в Приволжском федеральном округе<sup>16</sup>, например, должны быть предусмотрены природоохранные мероприятия, которые включают следующие меры:

развитие экономического механизма стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, стимулирование и поддержка экологически ответственного бизнеса;

внедрение ресурсосберегающих и энергосберегающих технологий;

совершенствование системы экологических платежей;

расширение деятельности по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений и развитию системы особо охраняемых территорий;

экологическое воспитание и образование населения, являющиеся основой экологического благополучия страны.

К мерам обеспечения экологической безопасности, например, на территории Саратовской области относятся следующие<sup>17</sup>:

совершенствование правового режима устойчивого природопользования;

снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение;

сохранение и восстановление природной среды;

постоянный контроль за состоянием окружающей среды;

внедрение экологически безопасных технологий и систем экологического менеджмента на предприятиях и иные меры, способствующие снижению или минимизации негативного воздействия промышленной, производственной или хозяйственной деятельности на окружающую среду и здоровье человека.

Исследование позволяет сделать ряд выводов. Исходя из приведенных положений федерального и регионального законодательства, можно заключить, что

в стратегически важных документах, определяющих основные направления развития нашего государства (например, в Стратегии национальной безопасности, Концепции социально-экономического развития), необоснованно используются «околоэкологические» термины. При этом понятия «сохранение окружающей (природной) среды» и «рациональное природопользование» используются как один предметный ряд с экологической безопасностью, в то время как в экологическом законодательстве эти дефиниции понимаются как меры (способы, средства, механизм) обеспечения экологической безопасности.

Таким образом, терминологическая путаница в определении приоритетного направления национальной безопасности России – экологической безопасности — свидетельствуют не столько о технических ошибках в документе, сколько, по мнению автора, об отсутствии концептуально единого понимания самой категории «экологическая безопасность».

<sup>1</sup> См.: например: *Боголюбов С.А., Хлуденева Н.И.* Об охране окружающей среды: Постатейный комментарий к Федеральному закону. М., 2009. С. 18–21; *Боголюбов С.А.* Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 46; *Веденин Н.Н.* Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 53–54; *Велиева Д.С.* Экологическая безопасность России: проблемы и перспективы // Гражданин и право. 2012. № 3; *Вербицкий В.В.* Национальная безопасность Российской Федерации в экологической сфере как категория // Экологическое право. 2013. № 4. С. 2–7; *Платонов Ю.Н.* Экологическая компонента национальной безопасности России // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 26–33 и др.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>3</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>4</sup> См.: *Вербицкий В.В.* Национальная безопасность Российской Федерации в экологической сфере как категория // Экологическое право. 2013. № 4. С. 2–7.

<sup>5</sup> См.: Заседание Совета Безопасности // Сайт Администрации Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19655> (дата обращения: 01.03.2014).

<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» (в ред. от 8 августа 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489; 2009. № 33, ст. 4127.

<sup>7</sup> *Велиева Д.С.* Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С.9–10.

<sup>8</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 165-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 8, ст. 1142.

<sup>9</sup> См.: Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: утв. Президентом РФ. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 212-р «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 9, ст. 927.

<sup>11</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2014).

<sup>12</sup> См.: Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году». М., 2011.

<sup>13</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета. 2014. 9 апр.

<sup>14</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» (в ред. от 24 января 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 47, ст. 6166; 2014. № 5, ст. 528.

<sup>15</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>16</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 165-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 8, ст. 1142.

<sup>17</sup> См.: Распоряжение Правительства Саратовской области от 19 ноября 2009 г. № 292-Пр «О Концепции экологической безопасности Саратовской области на 2010–2020 годы» (в ред. от 10 января 2014 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 28.

**Т.В. Волкова**

## **ПРАВОВОЙ ПРОЦЕСС УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

**T.V. Volkova**

**LEGAL LAND MANAGEMENT**

Управление инновационными процессами в сфере рационального использования и охраны земель – одно из основополагающих направлений стратегического государственного управления государством, осуществляемых на всех уровнях власти.

Его целью является определение основных направлений научно-правового обоснования в законотворческой и правоприменительной деятельности в следующих областях: разработка и внедрение новых подходов к определению, применению, толкованию теоретических и практических положений как земельного, так и гражданского, экологического и иных смежных отраслей права.

Изменение конституционного строя страны после принятия Конституции РФ повлекло за собой глобальную реформу социально-экономической сферы, обусловило появление новых форм собственности на землю, а также направлений государственного регулирования земельных отношений на современном этапе формирования и развития рынка недвижимости.

Полномасштабное реформирование системы земельного, гражданского, экологического и иного смежного с ними законодательства предопределило необходимость новых концептуальных научно-практических исследований о роли государства в процессе эффективного управления земельным фондом.

Так, например, С.А. Боголюбов отмечает, что на дальнейшее совершенствование правового регулирования земельных отношений влияют подход к земельному участку как компоненту природы и объекту гражданского оборота, понимание единства земли и другой, находящейся на ней недвижимости, необходимости сохранения и наращивания площадей земель сельскохозяйственного назначения в интересах обеспечения продовольственной безопасности страны<sup>1</sup>.

По нашему мнению, безусловно, комплексный подход к определению и правовому регулированию сферы земельных отношений по вопросам эффективности процесса управления земельными ресурсами является верным. В связи с этим необходимо учитывать специфику земельных участков, прежде всего, как составную часть окружающей среды, которая одновременно может выступать самостоятельным предметом рыночного оборота и участвовать в образовании современного рынка недвижимости.

Следует согласиться с мнением А.П. Анисимова и А.Я. Рыженкова, которые выделяют земельную функцию государства как одно из основных направлений его деятельности в сфере использования и охраны земельных ресурсов, реализуемое в правотворческой, правоисполнительной и правоохранительной формах<sup>2</sup>. Авторы справедливо указывают, что одной из задач государства, реализуемых посредством данной функции, является создание условий для осуществления

© Волкова Татьяна Владимировна, 2014

Судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: tvolkova64@mail.ru

социальной функций собственности (как частной, так и публичной), что достигается разработкой прозрачной и публичной системы предоставления земельных участков и изъятия их у правообладателей, а также возложением на частных и публичных собственников различных ограничений в пользовании земельными участками и одинаковых обязанностей в сфере охраны земель<sup>3</sup>.

На повышение роли эффективности государственной и правовой политики в сфере управления земельными ресурсами указывают и Президент РФ, и Правительство РФ<sup>4</sup>.

По нашему мнению, решение проблем формирования эффективной системы государственного управления земельными ресурсами должно предусматривать взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти и использовать следующие способы реализации государственной политики в данной области:

детализацию разграничения полномочий органов государственной и муниципальной власти в области государственного управления земельными ресурсами;

установление четких критериев оценки деятельности органов государственной власти в сфере государственного управления земельными ресурсами, определяемых на основе системы объективных показателей и индикаторов;

усиление эффективности государственного земельного и экологического надзора и контроля на федеральном и региональном уровнях;

совершенствование деятельности органов муниципального управления земельными ресурсами по вопросам разрешения земельных споров на административном уровне;

своевременное выявление и пресечение нарушений в сфере самовольного занятия земель и доступности к получению земельных участков в собственность или на праве аренды;

единообразие правоприменения норм земельного и гражданского и иного законодательства по вопросам развития частной собственности на землю и рынка недвижимости в целом.

На современном этапе развития рыночных отношений с учетом введения земли в гражданский оборот и модернизации института государственного управления земельными ресурсами в судах существенно увеличилось число земельных споров, вытекающих из сделок с земельными участками, появились такие споры, как оспаривание кадастровой стоимости путем замены ее на рыночную, также возросло число исков по признанию права на самовольную постройку одновременно с земельным участком, на котором она расположена.

В данной связи арбитражными судами при рассмотрении указанных вопросов в комплексном подходе применяются положения земельного, гражданского, экологического, градостроительного и иного смежного с ними законодательства.

Значительную роль играют правовые позиции, сформированные и указанные в судебной практике, такие как совместное Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Постановлении 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>5</sup>, а также в Информационном письме Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 15 января 2013 г. № 153 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам защиты прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения»<sup>6</sup>, Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда

РФ от 9 декабря 2010 г. № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>7</sup>, Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 ноября 2008 г. № 126 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам, связанным с истребованием имущества из чужого незаконного владения»<sup>8</sup>, Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 16 февраля 2001 г. № 59 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением Федерального закона “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”»<sup>9</sup> и иная практика судов различных уровней.

В качестве примера можно привести судебную арбитражную практику Поволжского округа и Двенадцатого арбитражного апелляционного суда по вопросам компетенции органов муниципального и государственного управления земельными ресурсами относительно возможности обращения с иском о сносе самовольной постройки, расположенной на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена (дело № А12-27038/2012).

Администрация муниципального образования обратилась в арбитражный суд к индивидуальному предпринимателю с иском о сносе возведенной ответчиком самовольной постройки.

В качестве обоснования заявленного требования истец указывает на то, что спорный объект установлен на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении иска отказано. Как указал суд, земельный участок, на котором расположен спорный объект, относится к землям, государственная собственность на которые не разграничена.

Законом субъекта предусмотрено, что полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется соответствующим органом исполнительной власти, в рассматриваемом случае – министерством субъекта. С учетом этого администрация муниципального образования, по мнению суда, является ненадлежащим истцом, в связи с чем заявленные требования не подлежат удовлетворению. Суд апелляционной инстанции выводы, изложенные в решении суда, поддержал.

Отменяя вышеуказанные судебные акты, арбитражный суд кассационной инстанции указал следующее. В п. 22 Постановления Пленумов Верховного Суда РФ и 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» разъяснено, что собственник земельного участка, субъект иного вещного права на земельный участок, его законный владелец либо лицо, права и законные интересы которого нарушает сохранение самовольной постройки, вправе обратиться в суд по общим правилам подведомственности дел с иском о сносе самовольной постройки. С иском о сносе самовольной постройки в публичных интересах вправе обратиться прокурор, а также уполномоченные органы в соответствии с федеральным законом.

Согласно пп. 1, 2 ст. 72 ЗК РФ муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Подпунктом 26 п. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>10</sup> (в ред. от 23 июня 2014 г.) к вопросам местного значения городского округа отнесено осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа.

Суд кассационной инстанции указал, что администрация в рамках реализации полномочий по осуществлению земельного контроля вправе в публичных интересах предъявлять иски о сносе самовольных построек, расположенных на земельном участке, право государственной собственности на который не разграничено.

Указанный вывод согласуется с правовой позицией Высшего Арбитражного Суда РФ, изложенной в Постановлении Президиума от 22 июня 2010 г. № 71/10 по делу № А55-17832/2008 на тех основаниях, что из ст. 11 ЗК РФ прямо следует, что к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся, в числе прочего, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

В соответствии с подп. 5 п. 3 ст. 8 Градостроительного кодекса РФ, подп. 26 п. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится выдача разрешений на строительство, реконструкцию и ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа.

Из анализа указанных норм законодательства следует, что администрация муниципального образования, наделенная полномочиями по выдаче разрешений на строительство, реконструкцию и ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства вправе в защиту публичных интересов предъявлять иски о сносе самовольной постройки, возведенной на территории городского округа без таких разрешений, расположенной на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена.

На основании приведенного примера можно сделать вывод, что эффективность и роль института управления земельными ресурсами на муниципальном уровне напрямую зависят от надлежащего осуществления управленческих функций, таких как земельный контроль и надзор за соблюдением положений градостроительного законодательства по вопросам законности застройки земельных участков.

В данной связи, на наш взгляд, представляется необходимым обратить внимание на исследование Е.С. Болтановой, которая предлагает подход к застройке земель и строительству, позволяющий учесть не только экономические, но и экологические интересы общества<sup>11</sup>.

С учетом многообразия форм собственности на землю и особого значения земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, прямо закрепленных в ст. 9 Конституции РФ, комплексный анализ законодательства и научно-практических исследований правового процесса в сфере управления земельными ресурсами позволяет прийти к выводу, что от того, насколько мы правильно и рационально сможем использовать земельный потенциал

нашего государства, зависит полноценное развитие не только рынка недвижимости, но и соблюдение основных конституционных прав на землю, предусматривающих защиту собственности и право на благоприятную окружающую среду.

<sup>1</sup> См.: Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 349.

<sup>2</sup> См.: Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства. М., 2012. С. 19.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 20.

<sup>4</sup> См.: Выступление В. Путина на заседании президиума Государственного совета РФ от 9 октября 2012 г. «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц». URL: <http://kremlin.ru/news> (дата обращения: 15.07.2014)

<sup>5</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 7.

<sup>6</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2013. № 4.

<sup>7</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 2.

<sup>8</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 1.

<sup>9</sup> См.: Хозяйство и право. 2001. № 5.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3371.

<sup>11</sup> См.: Болтанова Е.С. Основы правового регулирования застройки земель. М., 2013. С. 254.

**О.Ю. Ганюхина, Д.А. Агапов**

## **СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ**

**O.Y. Ganyuhina, D.A. Agarov**

**THE SYSTEM OF PUBLIC BODIES ENGAGED  
IN ENVIRONMENTAL SAFETY**

Во всевозможных исследованиях при изучении проблем безопасности ученые и практики довольно часто обращаются к явлению безопасности, указывая на его многогранность и «чрезвычайную важность для установления гармоничных отношений между человеком и окружающей его средой, всеми ее составляющими»<sup>1</sup>.

В отечественной науке безопасность была предметом самостоятельного анализа целого ряда работ, посвященных различным ее направлениям или составляющим. Как правило, в области теории безопасности «безопасность» определяется как защищенность (состояние защищенности, мера защищенности) жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних или внутренних угроз (Е.П. Ильин, Т.И. Колесникова, И.И. Пацакула, И.Л. Прохоренко)<sup>2</sup>. При этом под интересами понимается совокупность потребностей того или иного субъекта безопасности. Такое понимание безопасности исходит из определения утратившего ныне юридическую силу Федерального закона «О безопасности»<sup>3</sup>, где закреплялось следующее: «Безопасность — это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз». В ныне действующем Федеральном законе «О безопасности»<sup>4</sup> само определение «безопасность» не дано.

© Ганюхина Оксана Юрьевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), доцент; e-mail: [gouoksana@yandex.ru](mailto:gouoksana@yandex.ru)

© Агапов Дмитрий Александрович, 2014

Кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: [agarovda@mail.ru](mailto:agarovda@mail.ru)

Экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий<sup>5</sup>. Обеспечение экологической безопасности предусматривает сохранение естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях создания благоприятных условий для жизнедеятельности человека.

Деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, субъектов хозяйственной и иной деятельности, граждан должна обеспечивать сохранение биосферы, всех ее компонентов на глобальном, национальном, региональном и локальном уровнях и условия для жизнедеятельности людей. Любая хозяйственная и иная деятельность, оказывающая прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, должна регламентироваться с позиций обеспечения экологической безопасности

Модернизация российского ресурсно-экологического законодательства, направленная на формирование обновленного механизма охраны окружающей среды и экологической безопасности, в значительной мере опирается на успешный опыт ЕС, что специально акцентировалось федеральными руководителями, являвшимися одними из инициаторов и активных проводников данных реформ<sup>6</sup>. Следует отметить, что природоохранный механизм с момента своего формирования после 2-й Всемирной конференции по окружающей среде и развитию (Рио-92)<sup>7</sup> в большинстве стран действительно выстраивался на согласованных на данном форуме принципах, которые были зафиксированы в Декларации Рио.

Государственное экологическое управление в области экологической безопасности в Российской Федерации осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и функционирующие на различных уровнях<sup>8</sup>. Их можно подразделить на органы общей и специальной компетенции. К органам государственной власти общей компетенции на федеральном уровне относится Правительство РФ, которое обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования (ст. 14, 18)<sup>9</sup>.

Деятельность органов общей компетенции сопряжена с проблемой разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, поскольку в соответствии со ст. 72 Конституции РФ охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и природопользование отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» в ст. 5–10 устанавливает общие критерии такого разграничения. Решение данного вопроса осуществляется в рамках заключаемых договоров и соглашений о разграничении полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ.

Государственные органы специальной компетенции в законодательстве определяются как федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Структура указанных органов определена Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>10</sup> (в ред. от 31 марта 2014 г.). Функциями по управлению природопользованием, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности обладают следующие министерства, службы и агентства.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России)<sup>11</sup>, занимающее ключевое место в системе этих органов, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в т.ч. в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию;

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в т.ч. в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы<sup>12</sup>;

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы<sup>13</sup>;

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Росводресурсы организует территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов; осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов РФ; осуществление мероприятий по охране водоемов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов РФ, и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов РФ, в соответствии с перечнем таких водоемов, установленным Правительством РФ, а также по охране морей или их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, осуществление мер по ликвидации последствий указанных явлений<sup>14</sup>;

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений<sup>15</sup>. Рослесхоз осуществляет установление возрастов рубок; рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе земель лесного фонда или земельных участков земель лесного фонда в земли других (иных) категорий; анализ проектов схем территориального планирования субъектов РФ, генеральных планов гг. Москвы и Санкт-Петербурга, схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов и подготовку заключений в пределах своей компетенции; отнесение лесов к защитным лесам (за исключением случая, предусмотренного п. 1.1 ст. 82 Лесного кодекса РФ<sup>16</sup>) и выделение особо защитных участков, установление и изменение их границ, отнесение лесов к эксплуатационным, резервным лесам, установление и изменение их границ и др.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Роснедра организует государственное геологическое изучение недр; экспертизу проектов геологического изучения недр, проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр, проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами; проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр<sup>17</sup>.

На уровне субъектов РФ существуют территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, чаще всего это управления вышеперечисленных органов.

Систему государственных органов исполнительной власти субъектов РФ в области природопользования и охраны окружающей среды составляют министерства, комитеты, департаменты в составе правительства субъекта.

Существуют следующие органы исполнительной власти Правительства Саратовской области, регулирующие вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на территории Саратовской области: Министерство природных ресурсов и экологии Саратовской области; Министерство сельского хозяйства Саратовской области; Комитет охотничьего хозяйства и рыболовства Саратовской области.

Министерство природных ресурсов и экологии Саратовской области является органом исполнительной власти области, наделенным полномочиями и осуществляющим функции в сфере охраны окружающей среды, изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности, организацию использования лесов, их охраны (в т.ч. мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда по переданным в соответствии со ст. 83 Лесного кодекса РФ полномочиям и обеспечивающим охрану, защиту, воспроизводство лесов (в т.ч. создание и эксплуатацию лесных дорог, предназначенных для охраны, защиты и

воспроизводства лесов) на указанных землях, осуществляющим согласно ст. 82 Лесного кодекса РФ владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности области<sup>18</sup>.

Традиционно федеральные органы исполнительной власти в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности по объему и характеру полномочий подразделяют на три группы: комплексные, отраслевые, функциональные. Комплексные органы выполняют все задачи или блок природоохранных задач. Центральное место в системе этих органов занимает Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России); Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Государственная противопожарная служба в структуре МЧС РФ<sup>19</sup>; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет); Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)<sup>20</sup>.

Отраслевые органы сосредоточивают свое внимание на охране отдельных природных объектов. Полномочия отраслевых федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в настоящее время осуществляют: Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)<sup>21</sup> Министерства сельского хозяйства РФ; Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)<sup>22</sup> Министерства экономического развития РФ; Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)<sup>23</sup> Министерства сельского хозяйства РФ; Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)<sup>24</sup> Министерства транспорта РФ.

Функциональные органы выполняют одну или несколько родственных функций в отношении всех природных ресурсов. Таковыми являются следующие федеральные органы исполнительной власти: Министерство внутренних дел РФ (МВД России)<sup>25</sup>; ФСБ РФ<sup>26</sup>; Министерство энергетики РФ (Минэнерго России)<sup>27</sup>; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)<sup>28</sup>; Федеральная таможенная служба (ФТС России)<sup>29</sup>; Федеральное космическое агентство (Роскосмос)<sup>30</sup>.

Помимо вопросов, относящихся к созданию системы государственных органов, осуществляющих экологическую безопасность в Российской Федерации, существуют проблемы в отношении создания эффективного механизма правового регулирования, связанного с защитой окружающей среды и здоровья человека. Создание системы экологической безопасности государства невозможно без определения приоритетных направлений развития в этой области и организации комплексного подхода в решении поставленных задач. Для этого необходимо создание Федеральной целевой программы «Обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации». В этой связи экологическая безопасность должна определяться как состояние защищенности человека, общества, государства и окружающей природной среды от негативного природного и техногенного воздействия, обеспеченная научно-техническими, организационно-правовыми и иными средствами.

<sup>1</sup> Шлыкова Н.Л. Психологическая безопасность субъекта профессиональной деятельности: дис. ... д-ра психол. наук. М., 2004. С. 12.

<sup>2</sup> См.: Ильин Е. П. Дифференциальная психофизиология. СПб., 2001; Колесникова Т.И. Психологический мир личности и его безопасность. М., 2001; Пацакула И.Н. Психология профессиональной безопасности

сотрудников спецподразделений правоохранительных органов в экстремальных условиях деятельности (на материале исследований индивидуальной профессиональной безопасности): дис ... канд. психол. наук. Рязань, 2001; Прохоренко И.Л. Национальная безопасность и баланс сил // Баланс сил в мировой политике: теория и практика. М., 1993.

<sup>3</sup> См.: Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (утратил силу) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15, ст. 769.

<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.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>6</sup> См.: Пахомова Н.В., Малышков Г.Б. Модернизация российского экологического законодательства и импорт институтов: экономико-правовой анализ // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. Экономика. 2012. Вып. 3. С. 32.

<sup>7</sup> См.: Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию: принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г.) // Международное публичное право: сборник документов. Т. 2. М., 1996. С. 135–138.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>9</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 17 мая 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712; 2013. № 19, ст. 2294.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2754; 2013. № 44, ст. 5729.

<sup>11</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 22, ст. 2581; 2014. № 2, ч. 1, ст. 123.

<sup>12</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3347; 2013. № 45, ст. 5822.

<sup>13</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3262; 2013. № 45, ст. 5822.

<sup>14</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» (в ред. от 21 апреля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2564; 2014. № 10, ст. 1050.

<sup>15</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») (в ред. от 25 января 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 5068; 2013. № 45, ст. 5822.

<sup>16</sup> См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>17</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» (в ред. от 25 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 26, ст. 2669; 2014. № 9, ст. 922.

<sup>18</sup> См.: Постановление Правительства Саратовской области от 8 октября 2013 г. № 537-П «Вопросы министерства природных ресурсов и экологии Саратовской области» (вместе с «Положением о министерстве природных ресурсов и экологии Саратовской области») // Собр. законодательства Саратовской области. 2013. № 41.

<sup>19</sup> См.: Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (в ред. от 10 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2882; 2014. № 11, ст. 1131.

<sup>20</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2899; 2013. № 45, ст. 5822.

<sup>21</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 33, ст. 3421; 2013. № 45, ст. 5822.

<sup>22</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с «Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии») (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3052; 2013. № 45, ст. 5822.

<sup>23</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству» (в ред. от 25 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 25, ст. 2979; 2014. № 10, ст. 1035.

<sup>24</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3345; 2013. № 45, ст. 5822.

<sup>25</sup> См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») (в ред. от 25 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10, ст. 1334; 2013. № 52, ч. 2, ст. 7137.

<sup>26</sup> См.: Указ Президента РФ от 11 июля 2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» (в ред. от 7 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 33, ст. 3254; 2014. № 10, ст. 1020.

<sup>27</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации» (в ред. от 17 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 22, ст. 2577; 2014. № 8, ст. 813.

<sup>28</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (в ред. от 26 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3348. 2014. № 2, ч. 1, ст. 108.

<sup>29</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе» (вместе с «Положением о Федеральной таможенной службе») (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 38, ст. 4823.

<sup>30</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 2004 г. № 314 «Об утверждении Положения о Федеральном космическом агентстве» (в ред. от 6 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27, ст. 2777; 2013. № 45, ст. 5822.

**С.Ю. Королев**

## **ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР (КОНТРОЛЬ) КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**S.I. Korolev**

### **LAND SUPERVISION (CONTROL) AS MECHANISM OF ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY OF RUSSIAN FEDERATION**

20 ноября 2013 г. состоялось заседание Совета Безопасности РФ, на котором были рассмотрены основные вопросы обеспечения экологической безопасности нашего государства. Сосредоточение внимания государства и общества на таких понятиях, как «экологическая безопасность», «экологические права человека», «право граждан на благоприятную окружающую среду» и т.д., в условиях все возрастающей нагрузки на природные комплексы не является случайным. Прежде всего, это результат осознания того, что сохранение природы — это залог выживания человечества.

Россия является крупнейшим государством в мире. На сегодняшний день ее земельный фонд составляет 1709,8 млн га без учета внутренних морских вод и территориального моря<sup>1</sup>. Он характеризуется не только значительными количественными показателями, но и своей уникальностью: 9 % пашни, 52 % черноземных почв всего земного шара сосредоточены на нашей территории<sup>2</sup> — территории неповторимых экологических систем, огромного природного потенциала, богатейших запасов природных ресурсов. «И мы обязаны сохранить это богатство, обеспечить экологический баланс, а значит, повысить качество жизни наших граждан»<sup>3</sup>.

Экологическая безопасность — это составная часть национальной безопасности нашего государства<sup>4</sup>, под которой понимается «состояние защищенности при-

© Королев Станислав Юрьевич, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: skorolev1976@mail.ru

родной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий»<sup>5</sup>. Одним из действенных правовых механизмов, который позволит решить поставленную задачу, является надзор и контроль в сфере земельных отношений.

Трудно переоценить значение земли как элемента окружающей среды. Утверждение о том, что нарушения законов, связанные с использованием и распоряжением земель, влекут негативные и 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>6</sup>.

Многие годы мы наблюдали отдельные, более или менее удачные, попытки решения проблем в данной сфере в рамках одной отрасли права — земельного, водного, лесного и т.д. Сегодня таких решений явно недостаточно. Необходимы новые подходы к решению рассматриваемых проблем. В основе всего должно лежать представление о единстве природы и, в частности, о земле не как об отдельном структурном элементе окружающей среды, а как о центральном связующем компоненте, оказывающем влияние на все ее составляющие. Такой вывод основывается на естественно-природных свойствах земли — ее невосполнимости, незаменимости, ограниченности в пространстве, естественном плодородии, способности производить и воспроизводить флору<sup>7</sup>, служить местом обитания всего разнообразия животного мира, а также на выполняемых ею функциях в общественных отношениях как средства производства и пространственно-территориального базиса. Только обеспечив надлежащее состояние земельного фонда, мы во многом предопределим и соответствующее состояние природной среды. Это определяет вторую немаловажную составляющую успешного решения рассматриваемой проблемы — комплексный подход к решению поставленных задач, который начал реализовываться в законодательстве РФ с 2011 г. В частности, земельный надзор стал рассматриваться как составная часть экологического надзора<sup>8</sup> и так же, как государственный мониторинг земель, стал частью государственного мониторинга окружающей среды.

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 ее качества<sup>9</sup>.

Действующее земельное законодательство РФ предусматривает несколько видов контрольно-надзорной деятельности: государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, общественный земельный контроль, производственный земельный контроль.

Государственный земельный надзор — это деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами земельных отношений требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и

проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования в соответствии со ст. 72 Земельного кодекса РФ осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами согласно законодательству РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Муниципальный контроль – деятельность по организации и проведению на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ<sup>10</sup>.

Общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель<sup>11</sup>.

Производственный земельный контроль осуществляется собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка в ходе реализации хозяйственной деятельности на земельном участке<sup>12</sup>.

Наиболее действенным из всех перечисленных является государственный земельный надзор, т.к. именно государственные органы власти имеют всю полноту полномочий в данной сфере, в т.ч. и карательные. Несмотря на это, государственный надзор в сфере земельных отношений нельзя назвать эффективным. Приведем некоторые статистические данные. В результате проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства, в 2010 г. на территории Российской Федерации выявлено 99 256 нарушений, из них 76 557 нарушений земельного законодательства на площади 2 205,9 тыс. га и 22 699 нарушений против порядка управления и общественного порядка. В итоге принятых госземинспекторами мер устранено на конец года 41 743 нарушения земельного законодательства, что составляет 54,5% от выявленных нарушений земельного законодательства<sup>13</sup>.

В 2012 г. на территории Российской Федерации выявлено 162 081 нарушение, из них 118 900 нарушений земельного законодательства на площади 3 055,4 тыс. га и 43 181 нарушение против порядка управления и общественного порядка. В итоге принятых госземинспекторами мер устранено на конец года 60 667 нарушений земельного законодательства, что составляет 51,0% от выявленных нарушений земельного законодательства<sup>14</sup>.

Анализ приведенных данных показывает: во-первых, наблюдается значительный рост числа правонарушений, во-вторых, на фоне этого снижается процент устраненных правонарушений в сфере охраны и использования земель. Данные факты наглядно свидетельствуют о низкой эффективности государственного земельного надзора. Говорить об эффективности муниципального, общественного, и производственного земельного контроля также не представляется возможным по следующим основаниям.

Органы местного самоуправления не обладают достаточными полномочиями в рассматриваемой сфере. Единственное что может сделать муниципальный инспектор, это составить акт о нарушении и передать материалы в надзорные органы. Думается, именно отсутствием полномочий и объясняется их невысокая активность в области земельного контроля. Зачастую эти органы не принимают должных мер по ограничению, приостановлению, прекращению экологически вредной деятельности<sup>15</sup>.

Роль общественных организаций в нашей стране определяется как помощь, которую они могут оказать государственным и муниципальным органам. В подавляющем большинстве случаев она сводится к сбору и предоставлению информации о различных правонарушениях. Участие общественных организаций и граждан в осуществлении земельного контроля имеет важное значение для сохранения благоприятной окружающей природной среды. Деятельность природоохранных организаций по предотвращению нарушения земельного законодательства, по принятию мер к восстановлению нарушенных природных комплексов способствует восполнению пробелов в надлежащем исполнении требований земельного законодательства по охране земель. Вместе с тем следует согласиться с Ю.Г. Жариковым, который отмечает нецелесообразность наделения общественных организаций функциями государственной инспекции, т.к. в основном это приводит лишь к дублированию функций государственных контрольных органов, причем на менее высоком профессиональном уровне. К тому же «рано или поздно происходит процесс самопознания, — рассуждает Ю.Г. Жариков, — при котором общественные организации начинают осознавать, что они не всегда и не во всем должны оставаться придатком государственных органов и выполнять только их задания»<sup>16</sup>. Поэтому контроль за действиями нарушителей нередко приводит эти организации к конфликтам с надзорными органами, если (по мнению общественности) последние плохо осуществляют свои функции.

Относительно производственного земельного контроля следует сказать, что он также не является полноценным. Причины тому видятся в следующем:

руководители предприятий, учреждений, организаций обременены многими другими заботами, поэтому они не могут специально уделять внимание вопросам рационального использования земель;

с другой стороны, некоторые руководители сознательно или бессознательно отдают предпочтение текущим нуждам и результатам производства, по сравнению с перспективными задачами. Это, безусловно, не может не ослаблять их контрольных функций в отношении земель<sup>17</sup>.

Изложенное свидетельствует о том, что необходимо менять существующую систему земельного надзора и контроля. Думается, руководством к действию послужат следующие слова В.В. Путина, сказанные на заседании Совета Безопасности 20 ноября 2013 г., посвященного обеспечению национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды и природопользования:

«Нужно повысить эффективность государственного экологического контроля и надзора, а также восстановить систему внутреннего производственного экологического контроля на предприятиях. Главная задача здесь – минимизировать угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций экологического характера, которые могут привести к загрязнению окружающей среды и материальному ущербу... Но сразу подчеркну: нам нужен реальный контроль, именно реальный контроль, а не проверки ради проверок, которые создают только дополнительную административную, бюрократическую нагрузку на предприятия и бизнес в целом»<sup>18</sup>.

Одним из действенных решений, на наш взгляд, может стать использование двух основных принципов: принципа устойчивого развития, включающего предоставление широких полномочий в области земельного надзора и контроля региональным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления, а так же принципа деления земель по целевому назначению, а именно в ведение органов муниципального земельного контроля передать все земли населенных пунктов, наделив их при этом правом привлекать к ответственности за земельные правонарушения с зачислением суммы штрафа в бюджет муниципального образования, тем самым повысив финансовую самостоятельность и независимость муниципалитета, а также его ответственность за состояние земель на подведомственной территории. Земельный надзор на землях иных категорий оставить за государством, принимая во внимание, что земли сельскохозяйственного назначения, земли водного, лесного фонда и т.д. – это стратегический запас нашего государства.

<sup>1</sup> См.: О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году. Государственный доклад. М., 2013. С. 8.

<sup>2</sup> См.: Кузьмин В. От закона до обеда // Российская газета (федеральный выпуск). 2009. 7 дек.

<sup>3</sup> Путин В.В. Вступительное слово на заседании Совета Безопасности 20 ноября 2013 г. Москва, Кремль. URL: www.kremlin.ru. (дата обращения: 23.03.2014).

<sup>4</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>5</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 1) (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>6</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>7</sup> См.: Иконникова И.А. Земельное право Российской Федерации: учебник. М., 2002. С. 30–31.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590; 2014. № 6, ст. 566.

<sup>9</sup> См.: Действующее международное право. Т.3. М., 1997. С. 682–687.

<sup>10</sup> См. ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2012. № 26, ст. 3446.

<sup>11</sup> См. ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4218.

<sup>12</sup> См. ст. 73 Земельного кодекса РФ.

<sup>13</sup> См.: О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году. Государственный доклад. М., 2011. С. 125.

<sup>14</sup> См.: О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году. Государственный доклад. М., 2013. С. 120.

<sup>15</sup> См.: Винокуров А.Ю., Виноградов В.П. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране окружающей среды. М., 1996. С. 24.

<sup>16</sup> См.: Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации / под ред. С.А. Боголюбова. М., 1998. С. 272.

<sup>17</sup> См.: Там же. С. 273.

<sup>18</sup> Путин В.В. Вступительное слово на заседании Совета Безопасности 20 ноября 2013 г. Москва, Кремль. URL: www.kremlin.ru (дата обращения: 23.03.2014).

**О.В. Куликова, В.А. Попкова**

## **ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЛЕСАХ**

**O.V. Kulikova, V.A. Popkova**

### **THE ISSUES OF ENSURING SANITARY SAFETY IN FORESTS**

Леса являются одной из наиболее разнообразных и широко распространенных экосистем на земле<sup>1</sup>, источником древесины и продуктов, удовлетворяя тем самым потребности промышленности и общества, выполняют важнейшие средообразующие и средозащитные функции, например, служат объектами биоразнообразия, поглощают углекислый газ.

На долю Российской Федерации приходится 809090 тыс. га, или 20,1% общей площади лесов мира, что делает ее безусловным мировым лидером в данной сфере. Земли лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, составляют около 70% территории суши Российской Федерации и являются важным стабилизирующим природным комплексом страны и единственным возобновляемым природным ресурсом<sup>2</sup>.

Понятие «санитарная безопасность в лесах» ранее в лесном законодательстве не применялось. Вместе с тем достаточно широко употреблялись понятия «санитарное состояние лесов», «санитарные рубки», «санитарные правила».

Законодатель объединил соответствующие нормы лесного законодательства в правовой институт «санитарная безопасность в лесах». Необходимо обратить внимание на сходство в регулировании отношений, касающихся пожарной и санитарной безопасности в лесах. Как охрана лесов от пожаров основывается на обеспечении пожарной безопасности в лесах, так и защита лесов – с обеспечением санитарной безопасности в них.

Главная особенность санитарной безопасности в лесах состоит в том, что в процессе ее обеспечения осуществляется не только защита лесов от вредных организмов, но и охрана лесов от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия.

Безопасность в той или иной сфере принято определять на основе общих требований, установленных на федеральном уровне<sup>3</sup>. Кроме того, закреплено понятие «экологическая безопасность», под которой понимается состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий<sup>4</sup>.

В данном контексте санитарная безопасность в лесах – это состояние защищенности лесов от вредных организмов, загрязнения, захламления и иного подобного рода негативного воздействия.

© Куликова Ольга Валентиновна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kulikovaov.sgap@rambler.ru

© Попкова Вера Александровна, 2014

Аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kulaginvladimir89@gmail.com

Статья 55 Лесного кодекса РФ содержит перечень мер обеспечения санитарной безопасности в лесах, одной из которых является осуществление лесопатологического мониторинга. Порядок организации и осуществления мониторинговой деятельности в экологической сфере установлен федеральным законодательством. Понятие и задачи проведения государственного экологического мониторинга сформулированы в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», общий порядок его проведения закреплен соответствующим Постановлением Правительства РФ<sup>5</sup>, а особенности осуществления мониторинга в сфере использования и охраны лесов установлены Лесным кодексом РФ, а также подзаконными нормативными правовыми актами.

Государственный лесопатологический мониторинг составляют проводимые сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, в т.ч. об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам (ст. 56 Лесного кодекса РФ). Порядок организации и осуществления государственного лесопатологического мониторинга утвержден Министерством природных ресурсов и экологии РФ<sup>6</sup>.

При осуществлении лесопатологического мониторинга обеспечиваются:

своевременное выявление неудовлетворительного лесопатологического состояния лесов, определение причин его возникновения;

проведение оценки эффективности профилактических, санитарно-оздоровительных мероприятий, авиационных и наземных работ по локализации и ликвидации очагов вредных организмов;

подготовка прогноза развития наблюдаемых в лесах патологических процессов и явлений, а также проведение оценки их возможных последствий;

подготовка, обработка и хранение информации о лесопатологическом состоянии лесов;

подготовка обзоров санитарного и лесопатологического состояния лесов, рекомендаций по обеспечению санитарной безопасности в лесах;

своевременное направление информации о необходимости проведения мероприятий по защите лесов лицам, осуществляющим защиту лесов.

Способами осуществления лесопатологического мониторинга являются:

наземные наблюдения за состоянием объектов лесопатологического мониторинга;

дистанционные наблюдения за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов;

лесопатологическая таксация;

экспедиционные обследования.

Способы осуществления лесопатологического мониторинга определяются в соответствии с лесозащитным районированием. В зоне слабой лесопатологической угрозы применяются преимущественно дистанционные наблюдения за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов и при необходимости экспедиционные обследования, в зоне средней лесопатологической угрозы — дистанционные наблюдения за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов, наземные наблюдения за состоянием объектов лесопатологического мониторинга и лесопатологическая таксация. В зоне сильной лесопатологической угрозы используются все способы лесопатологического мониторинга с преобладанием наземных наблюдений за состоянием объектов лесопатологического мониторинга.

Данные государственного лесопатологического мониторинга служат информационной основой для федерального государственного лесного надзора, федерального государственного пожарного надзора, муниципального лесного контроля.

Проведение лесопатологического мониторинга обеспечивается:

в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, — Федеральным агентством лесного хозяйства;

в отношении лесов, расположенных на землях обороны и безопасности, находящихся в федеральной собственности, — соответствующими федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области обороны, безопасности;

в отношении лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, — Федеральной службой по надзору в сфере природопользования;

в отношении лесов, расположенных на землях, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальных образований, — органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления соответственно<sup>7</sup>.

На территории Российской Федерации работы по осуществлению лесопатологического обследования лесов ведет ФБУ «Российский центр защиты леса»<sup>8</sup>, существующий с 1938 г. В ведении центра находятся филиалы, одним из которых является «Центр защиты леса Саратовской области»<sup>9</sup>. На территории Вольского лесозащитного района Саратовской области, площадь которого составляет 136,5 тыс. га, за последние годы заложено 209 пунктов постоянного наблюдения.

Леса России имеют преимущественно естественное происхождение и являются одним из важнейших природных ресурсов. Одной из особенностей российских лесов является сохранение на огромных территориях естественных лесных экосистем, не подверженных антропогенному воздействию. В России сосредоточено около 25% всех малонарушенных лесов мира.

В государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году» названы следующие основные причины гибели лесов:

- лесные пожары;
- антропогенные факторы;
- неблагоприятные почвенно-климатические воздействия;
- повреждение вредными организмами;
- болезни леса;
- повреждение дикими животными.

При этом от антропогенного влияния погибло 49,809 тыс. га леса.

В целях обеспечения санитарной безопасности в лесах законодательство предусматривает проведение санитарно-оздоровительных мероприятий, выраженных в необходимости проведения вырубki погибших и поврежденных лесных насаждений, очистки лесов от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия. Причем, если лесной участок сдан в аренду, то указанные меры санитарной безопасности осуществляет арендатор этого лесного участка.

Несмотря на конституционную обязанность граждан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам и предусмо-

тренную в ст. 8.31 КоАП ответственность за нарушение правил санитарной безопасности в лесах, ежегодно проводимые работы по ликвидации мест захламления и загрязнения свидетельствуют об обратной реакции граждан. Так, в ходе проведения работ по ликвидации мест захламления и загрязнения в заказнике «Беспутская поляна», «Русская лесная дача» и подъездных путей к ним в Ставропольском крае силами лесников и егерей было собрано и утилизировано свыше 12 м<sup>3</sup> бытового и строительного мусора<sup>10</sup>.

Аналогичные работы проводились и на территории Воронежской области, где данные мероприятия включены в областную целевую программу «Леса Воронежской области 2012–2016». Только в 2012 г. было убрано 94 га в Семилукском, Сомовском и Новоусманском лесничествах. В утилизацию было передано более 4 тыс. кг стеклобоя, 740 кг макулатуры, 1 405 кг пластиковых бутылок. Кроме того, на полигоны ТБО для захоронения было вывезено 60 м<sup>3</sup> отходов, что по весу примерно сопоставимо с количеством отходов, переданных на утилизацию<sup>11</sup>.

Полномочия по сбору, вывозу, переработке и утилизации отходов производства и потребления возложены на органы местного самоуправления и распространяются на всю закрепленную за ними территорию независимо от форм собственности и целевого назначения земель.

Требования в сфере защиты лесов от загрязнения, захламления и иного негативного воздействия закреплены Правилами санитарной безопасности в лесах. Так, запрещается загрязнение почвы в результате нарушения установленных законодательством РФ требований к обращению с отходами производства и потребления, а также загрязнение лесов промышленными и бытовыми отходами. Однако проведенные рейды по выявлению и предупреждению несанкционированных свалок твердых бытовых отходов (ТБО) отражают обратную статистику: именно на землях лесного фонда расположено 8% всех выявленных несанкционированных свалок. Так, ООО «Ривьера», выполняя деятельность по организации отдыха и развлечений в пансионатах и домах отдыха, осуществляло лесопользование на основе договора аренды лесного участка площадью 6,2 га на территории Марковского лесничества Марковского района Саратовской области. Данный земельный участок был предоставлен ООО «Ривьера» на срок до 30 декабря 2053 г. Министерством лесного, охотничьего и рыбного хозяйства Саратовской области для рекреационных целей.

Однако в ходе проведенной проверки в период с 20 сентября 2012 г. по 2 октября 2012 г. Саратовской межрайонной природоохранной прокуратурой соблюдения природоохранного законодательства при использовании вышеуказанного лесного участка совместно с представителями Управления Росприроднадзора по Саратовской области и Марковского лесничества ГКУ СО «Лесничества Саратовской области» по месту осуществления деятельности ООО «Ривьера» был выявлен факт несанкционированного сброса и накопления отходов на земельном участке, не оборудованном для этой цели (на незащищенном грунте), в связи с чем общество было привлечено к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ в виде штрафа в размере 100 000 руб.<sup>12</sup>

В данном случае ООО «Ривьера» своими действиями нарушило экологические требования, закрепленные в ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», ст. 11 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»<sup>13</sup>, п. 3.2 СанПиН 2.1.7.1322-03 «Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления»<sup>14</sup>.

Не менее «интересный факт» нарушения действующего законодательства был обнаружен Управлением Росприроднадзора по Саратовской области. В ходе проверки было установлено, что ООО «ЭККО 2003» самовольно использует участок лесного фонда площадью 3,1 га для захоронения твердых бытовых отходов, при этом сумма ущерба, причиненного почвам, составила 3 402 000 руб.<sup>15</sup>

Действующая система охраны лесов от загрязнения отходами производства и потребления нуждается в доработке. Изменения должны быть ориентированы на устранение пробелов как в лесном законодательстве РФ, так и в иных нормативных правовых актах, регулирующих данный вид отношений.

Лесной кодекс РФ прямо не закрепляет норму, запрещающую размещение отходов производства и потребления на лесных участках. Такой вывод можно сделать только исходя из ст. 25 Лесного кодекса РФ, в которой перечисляются разрешенные виды использования лесов.

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» запрещает захоронение отходов, в т.ч. в лесопарковых зонах. Однако данного запрета, на наш взгляд, явно недостаточно. Так, ч. 2 ст. 102 Лесного кодекса РФ закрепляет категории защитных лесов, одной из которых является лесопарковая зона, что говорит о формальном подходе законодателя к данной проблеме. Закрепив запрет на размещение отходов в одной из категорий земель, законодатель фактически разрешает это делать на других участках леса.

Таким образом, обеспечение охраны и защиты лесов, в т.ч. от загрязнения и засорения отходами производства и потребления, не теряет своей актуальности, а напротив выходит на одно из первых мест при применении природоресурсного законодательства.

<sup>1</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды РФ в 2012 году». URL: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 20.02.14).

<sup>2</sup> См.: Ежегодный доклад «О состоянии и использовании лесов РФ за 2012 год». URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru> (дата обращения: 21.02.14).

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 9 августа 2013 г. № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственном мониторинге окружающей среды)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 33, ст. 4383.

<sup>6</sup> См.: Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 9 июля 2007 г. № 174 «Об утверждении Порядка организации и осуществления лесопатологического мониторинга» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 31.

<sup>7</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 29 июня 2007 г. № 414 «Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах» (в ред. от 1 ноября 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 28, ст. 3431; 2012. № 46, ст. 6339.

<sup>8</sup> URL: <http://www.rcfh.ru> (дата обращения: 12.04.2014).

<sup>9</sup> URL: <http://www.rcfh-saratov.ru> (дата обращения: 12.04.2014)

<sup>10</sup> Проведена очистка лесного фонда Ставропольского края. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/dep/south/press/101> (дата обращения: 21.02.2014).

<sup>11</sup> Основная часть твердых отходов, находящихся в лесах, – продукты жизнедеятельности человека. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/dep/center/press/573> (дата обращения: 21.02.2014).

<sup>12</sup> См.: Решение Арбитражного суда Саратовской области от 25 февраля 2013 г. URL: [ras.arbitr.ru](http://ras.arbitr.ru) (дата обращения: 21.02.14).

<sup>13</sup> См.: Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 25 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 26, ст. 3009; 2013. № 48, ст. 6165.

<sup>14</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30 апреля 2003 г. № 80 «О введении в действие Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.1.7.1322-03» // Российская газета. 2003. 28 мая.

<sup>15</sup> См.: Решение Арбитражного суда Саратовской области от 23 июля 2012 г. URL: <http://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 21.02.2014).

**Ю.В. Сорокина, Е.А. Тарасова**

## **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИИ**

**J.V. Sorokina, E.A. Tarasova**

### **ENVIRONMENTAL SECURITY AS THE MECHANISM FOR IMPLEMENTATION OF A STATE POLICY IN ECOLOGY**

На современном этапе развития российского общества решение определенных экологических проблем возможно только при комплексном подходе к их решению, что предполагает взаимосвязь экологических, экономических, правовых, социальных и иных мер, обеспечивающих в совокупности неукоснительное выполнение требований экологической безопасности.

Проблемам обеспечения экологической безопасности при осуществлении различных видов хозяйственной деятельности постоянно уделяется повышенное внимание. Однако диспропорции между реальным положением дел в экологической сфере и благоприятным состоянием окружающей среды с каждым годом проявляются все ярче. На практике преодоление экономического уклона в пользу экологического осуществляется крайне медленными темпами. Для совершенствования механизма охраны окружающей среды необходимы системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>1</sup> определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации.

Само определение понятия «экологическая безопасность» было сформулировано в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды» (в ред. от 12 марта 2014 г.) как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий<sup>2</sup>.

С.А. Боголюбов справедливо указывает на то, что, несмотря на закрепление рассматриваемого понятия в указанных законах, использование его во многих нормативных актах экологического и иных отраслей законодательства, большое

© Сорокина Юлия Викторовна, 2014  
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), e-mail: al-sorokin@yandex.ru

© Тарасова Елена Анатольевна, 2014  
Старший преподаватель кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия)

количество защищенных на эту тему диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук<sup>3</sup>, рассмотрение данного вопроса в докторских диссертациях, в учебной и научной литературе, научные дискуссии по поводу понимания экологической безопасности не прекращаются до сих пор<sup>4</sup>.

В преамбуле Экологической доктрины РФ указано, что устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды<sup>5</sup>.

Без сохранения качества окружающей среды на минимально необходимом уровне, определяемом нормативами качества окружающей среды, невозможно полноценно обеспечить достаточный уровень защиты здоровья и жизни населения России. Так, в п. 1 Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г. признано, что глобальные экологические проблемы, связанные с негативными для окружающей среды процессами, загрязнением атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, а также морской среды, затрагивают интересы Российской Федерации и ее граждан. Разработка указанных Основ обусловлена необходимостью обеспечения экологической безопасности при модернизации экономики и в процессе инновационного развития<sup>6</sup>.

В свою очередь обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрение экологически эффективных инновационных технологий, интерес к которым не мог возникнуть без осознания обществом и государством необходимости экономии природных ресурсов, невозможны без сохранения благоприятной для жизни и здоровья человека окружающей среды<sup>7</sup>. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. признано, что экономический подъем при сохранении современного уровня негативного воздействия и непринятии мер по сокращению накопленного экологического ущерба может привести к дальнейшему обострению экологических проблем. В качестве основных направлений обеспечения экологической безопасности экономического развития и улучшения экологической среды жизни человека определены создание развитой индустрии утилизации отходов, расширение использования возобновляемых источников энергии<sup>8</sup>.

На рубеже XX–XXI вв. одними из наиболее приоритетных, инвестиционно значимых и финансово емких направлений деятельности промышленно-технологического комплекса как на национальном, так и на международном уровнях, выступают нанотехнологии в различных сферах общественной жизни (ресурсо- и энергосбережения, создания экологически адаптированных современных промышленных производств, здравоохранения, производства продуктов питания, качества и уровня жизни населения и пр.).

Вместе с тем практически параллельно с появлением продуктов нанотехнологий научным сообществом был поставлен актуальнейший вопрос о потенциальной угрозе возможных рисков названных объектов для окружающей среды и здоровья человека в случае ожидаемого в перспективе широкомасштабного использования нанопродуктов при практически полном отсутствии исследований их экологических свойств. Следовательно, активное использование инновационных технологий в сфере наноиндустрии поставило перед современной наукой решение комплексных задач правового обеспечения их безопасности для человека и окружающей

среды<sup>9</sup>. Особое внимание уделяется ГМО и ГМ-продукции. В соответствии с федеральными законами от 5 июля 1996 г. «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», от 2 января 2000 г. «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» пищевая продукция из ГМО относится к категории «новая пища» и подлежит обязательной оценке на безопасность и последующему мониторингу за ее оборотом.

Совершенствование технологических новаций и промышленного производства должно привести в итоге к улучшению экологической обстановки в стране. Однако в настоящее время государственная экологическая политика представляет собой противоречивое явление. В научной среде укрепилось достаточно определенное и совершенно справедливое мнение о причинах сложившейся ситуации – это противоречия, соперничество между интересами экологии и экономики, причем экономические интересы пока явно имеют приоритет<sup>10</sup>. В указанном контексте вопросы модернизации опасных промышленных предприятий приобретают особое значение. Совершить определенный прорыв в этом направлении представляется возможным при условии реализации всего комплекса правовых мер и средств, в т.ч. и превентивного характера, начиная с ОВОС, экологической экспертизы, аудита, сертификации, лицензирования, декларирования, страхования и др.; усиления контрольно-надзорной деятельности соответствующих органов. При таком эффективном использовании указанных мер еще остается определенная надежда и некоторая уверенность в ожидаемом результате.

Однако если учесть, что большое число опасных производственных объектов работает на устаревшем оборудовании и использует технологии, не отвечающие современным требованиям, то сможет ли на данном этапе весь комплекс указанных правовых мер и средств объективно решить проблемы экологической безопасности — это еще вопрос. У нас априори нет таких промышленных объектов, чтобы они никак не влияли на состояние окружающей среды. Поиски компромисса между развитием промышленного производства и охраной окружающей среды - задача трудная и много раз обсуждаемая. Очевидно одно, что до тех пор, пока выгоднее платить штрафы, чем приобретать современное оборудование и лучшие технологии, пока существуют законодательные «поблажки» вроде «временно разрешенных выбросов загрязняющих веществ» и различных выплат за загрязнение, вопрос о модернизации звучит не более чем риторически<sup>11</sup>.

Как бы то ни было, но даже в самой трудной ситуации выход может быть найден. Некоторые элементы решений лежат на поверхности. В качестве первых шагов могли бы стать: создание современной системы экологического мониторинга; увеличение штрафных санкций за загрязнение окружающей среды (особенно опасными промышленными предприятиями), побуждающих к модернизации технологического оборудования; запрет на разрешение временно согласованных выбросов загрязняющих веществ, устраняющий возможность договоренности руководителей предприятий с местными властями<sup>12</sup>. Кроме того, можно творчески использовать и позитивный опыт зарубежных стран, в частности стран-членов ЕЭС, касающийся создания кодексов поведения предпринимательских союзов на основе директив и рекомендаций, содержащих принципы экологической политики, и других добровольных инициатив.

В заключение подчеркнем, что обеспечение благоприятной окружающей среды невозможно без неукоснительного соблюдения требований экологической безопасности, достижение соответствующего уровня которой является одной из ключевых задач общества и государства, которая в дальнейшем позволит сформировать основу долгосрочного социально-экономического развития страны, сохранить достойную среду обитания и ресурсную базу для будущего развития цивилизации.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>3</sup> См.: *Дзейтов С.А.* Государство и экологическая безопасность: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1994; *Злотникова Т.В.* Законодательные основы экологической безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995; *Вербицкий В.В.* Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; *Виноградов В.П.* Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

<sup>4</sup> См.: *Боголюбов С.А.* Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 46.

<sup>5</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-Р «Экологическая доктрина Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>6</sup> См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утверждены Президентом РФ от 30 апреля 2012 г. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: *Вербицкий В.В.* Национальная безопасность Российской Федерации в экологической сфере как категория // Экологическое право. 2013. № 4.

<sup>8</sup> См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

<sup>9</sup> *Belokrylova E.* The Legal Problems of Nanotechnology Environmental Safety Provision in the Russian Federation: The Foreign Country's Experience // *Nanotechnology Law&Business*. 2011. Vol. 8. Issue 3. P. 89.

<sup>10</sup> См.: *Федосеева А.М.* Противоречия в развитии единой государственной экологической политики на современном этапе // Актуальные проблемы государственной экологической политики. Уфа, 2010. С. 165–172.

<sup>11</sup> См.: *Транин А.А.* Модернизация опасных промышленных предприятий как фактор обеспечения экологической безопасности: правовые аспекты // Экологическое право. 2013. № 1.

<sup>12</sup> См.: *Круглов В.В.* Законодательство Европейского сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности // Экологическое право. 2005. № 2.

**Е.А. Сухова**

## СОХРАНЕНИЕ ПЛОДородия ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**E.A. Sukhova**

## PRESERVATION OF FERTILITY OF LANDS OF AGRICULTURAL PURPOSE AS A NECESSARY CONDITION OF ENSURING FOOD SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Деградация земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время представляет одну из важнейших социально-экономических проблем, которая наносит огромный ущерб продуктивному потенциалу земельного фонда России. В связи с этим в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537

© Сухова Елена Александровна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Suhova-elena@yandex.ru

«О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»<sup>1</sup> одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в среднесрочной перспективе определяется продовольственная безопасность, которая обеспечивается за счет развития биотехнологий по основным продуктам питания, а также путем предотвращения истощения земельных ресурсов и сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий.

Эффективная охрана земель сельскохозяйственного назначения как пространственного базиса позволяет минимизировать вред, наносимый окружающей среде в процессе сельскохозяйственного производства, обеспечить экологическую безопасность сельскохозяйственной продукции и выполнение других общественно значимых целей<sup>2</sup>.

Значимость института правовой охраны подтверждает провозглашенный в ст. 1 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) принцип приоритета охраны земель как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве. В целях его реализации на территории Российской Федерации действует множество нормативных правовых актов, формулирующих требования, которые должны соблюдаться при использовании земель сельскохозяйственного назначения. К ним относятся: ЗК РФ (гл. 2), Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»<sup>3</sup> (в ред. от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ), Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>4</sup> (в ред. от 12 марта 2014 г.), Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»<sup>5</sup> (в ред. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ). Так, собственники, владельцы, пользователи, в т.ч. арендаторы, земельных участков в целях охраны земель сельскохозяйственного назначения обязаны: осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду; соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий; представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов; содействовать проведению почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения; информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках, находящихся в их владении или пользовании, и др. (ст. 8 Закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»).

В законодательстве закреплено достаточное количество норм, предусматривающих различные мероприятия, направленные на восстановление плодородия земель сельскохозяйственного назначения и на охрану почвы. Они включают мелиорацию, рекультивацию, консервацию, защиту земель от различных негативных процессов (водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления

отходами производства и потребления и др.). В целях охраны земель закрепляется обязанность разрабатывать федеральные, региональные и местные программы, включающие перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Наконец, в целях повышения заинтересованности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности закрепляются возможности экономического стимулирования охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Однако следует отметить, что направление государственной политики в отношении сельскохозяйственных угодий, обосновывающее отношение к земле лишь как к средству производства, ограничивается задачами сохранения почвенного плодородия и предохранения почв от загрязнения. Как справедливо отмечает О.И. Крассов, закрепленные в законодательстве об охране окружающей среды и земельном законодательстве правовые нормы, касающиеся охраны сельскохозяйственных земель как особой экосистемы, носят декларативный характер. Правовая охрана земель, в том числе сельскохозяйственных угодий, сводится главным образом к регулированию предотвращения вредных воздействий на земли и сохранению, повышению и восстановлению плодородия земель сельскохозяйственного назначения<sup>6</sup>.

Кроме того, многие нормы на практике не исполняются. Так, достаточно часто федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, не разрабатываются, а если и разрабатываются, то остаются нереализованными по причине недостаточного финансирования. Экономические инструменты регулирования воздействия на земельные ресурсы до настоящего времени также не получили широкого применения. Так, в рамках правовой охраны земель к землепользователям, игнорирующим природоохранные требования, применяются меры ответственности, однако в отсутствие действенных экономических методов они зачастую бывают малоэффективны. Особо на данный факт обратил внимание В.В. Путин, выступая 20 ноября 2013 г. на заседании Совета безопасности, посвященном обеспечению национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Президент РФ подчеркнул: «Еще в 2002 году была принята Экологическая доктрина России. Однако за эти годы так и не сформирована законодательная база для эффективного управления охраной окружающей среды. В том числе отсутствует полноценный механизм «экологических платежей» со стороны бизнеса и других структур за использование природных ресурсов. Весь цивилизованный мир идет именно по этому пути. За счет таких платежей мобилизуются ресурсы для охраны и восстановления природной среды, хотя, с другой стороны, они создают дополнительную нагрузку на бизнес, и здесь надо быть очень аккуратными при принятии решения, чтобы не перегрузить экономику этими требованиями. Но мы с вами прекрасно понимаем, что если мы не будем этого делать, не будем идти по этому пути, то у нас ничего не останется на земле, несмотря на нашу огромную территорию»<sup>7</sup>.

Наконец, даже факт наличия правовых норм не решает проблем неуклонного снижения качественных и количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения. Результаты сплошного агрохимического обследования и локального мониторинга плодородия почв свидетельствуют о деградации земель, которая выражается в ухудшении агрохимических характеристик сельскохозяйственных угодий. В частности, на протяжении 20 лет в целом по Российской Федерации наблюдается ежегодное сокращение площади сельскохозяйственных угодий. За период с 1991 по 2012 год площадь сельскохозяйственных угодий уменьшилась на 2,0 млн га, сокращение площади земель, используемых под пашню, составило более 10,9 млн га<sup>8</sup>.

К числу причин сокращения площади сельскохозяйственных угодий относят следующие:

закрепление в земельном законодательстве возможности изъятия сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных целей при условии ухудшения их качества согласно кадастровой оценке;

прекращение деятельности сельскохозяйственных организаций и перевод освободившихся земель в фонд перераспределения земель либо в другие категории.

Ухудшению качества земель также способствуют многочисленные правонарушения, совершаемые землеобладателями. По отдельным видам правонарушений по итогам 2012 г. общая площадь таких земель составила:

невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от захламления – 364,5 тыс. га;  
снятие плодородного слоя почвы – 100,5 тыс. га<sup>9</sup>.

Данные сведения подтверждают вывод о том, что меры по охране земель сельскохозяйственного назначения, закрепленные в законодательстве, на значительной площади сельскохозяйственных угодий либо не проводятся, либо проводятся неэффективно.

Наконец, нерешенной остается проблема устранения нарушений и вовлечения земель сельскохозяйственного назначения в оборот. Так, за 2011 г. должностными лицами Россельхознадзора выявлены нарушения земельного законодательства на площади 3,4 млн га, выданы предписания об устранении данных нарушений на площади 2,9 млн га. При этом нарушения устранены на площади 1,6 млн га, что составляет 55% от площади земельных участков, на которые были выданы предписания.

Таким образом, из года в год происходит накопление ранее выданных и неисполненных предписаний. Одной из причин такого положения называется излишне долгий срок, на который дается предписание для устранения нарушений земельного законодательства (от 6 до 12 мес.).

В качестве будущих возможных причин сокращения количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения можно отнести и планируемое совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории<sup>10</sup>. Во исполнение данной цели Правительством РФ внесен на рассмотрение в Государственную Думу РФ законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части отмены отдельных категорий земель и признании утратившим силу Федерального

закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»». В соответствии с данным законопроектом предлагается сохранить только три категории земельных участков – земли лесного фонда, земли водного фонда, земли особо охраняемых территорий, остальная территория будет подвергнута территориальному зонированию.

Таким образом, исключение из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории приведет к необходимости внесения кардинальных концептуальных изменений в ЗК РФ, в результате которых институту разрешенного использования будут присвоены те функции, которые ранее выполнялись институтом категории земель. Данные нововведения, по мнению Правительства РФ, призваны упростить порядок получения разрешения на строительство, оставив лишь необходимость изменения вида разрешенного использования и исключив такой этап, как изменение категории земельного участка, что позволит сократить сроки получения необходимых согласований и сделать процедуру предоставления земельных участков для строительства более прозрачной.

Однако не всеми специалистами данная идея рассматривается так же оптимистично. В частности, одним из вероятных негативных последствий называется то, что сейчас нормы о целевом назначении земель отчасти сдерживают освоение сельскохозяйственных земель и земель, занятых природными экосистемами. Снятие соответствующих ограничений может привести к облегчению получения разрешений на застройку таких участков. Требования, введенные документами территориального планирования, в их нынешнем виде не смогут быть таким же эффективным барьером.

В целях недопущения этого в научной литературе предлагается ряд мер. Так, Е.Л. Минина считает необходимым с целью сохранения особо ценных продуктивных земель установить не менее жесткий порядок изменения их разрешенного использования, чем действующий порядок перевода в другую категорию, даже несмотря на то, что не произойдет существенного упрощения административных процедур<sup>11</sup>.

В целях еще большей защиты сельскохозяйственных угодий в научной литературе звучат предложения законодательно уточнить понятие «особо ценные земли». Так, К.Х. Ибрагимов предлагает придать им соответствующий правовой статус и установить правовой режим, предусматривающий специальный порядок их охраны и высокоэффективного использования. Автор полагает возможным достичь этого посредством принятия и реализации норм отдельного федерального закона «О ценных землях сельскохозяйственного назначения», в котором он предлагает закрепить следующие требования: во-первых, надежно защитить эти земли от деградации, загрязнения, захламления, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной и иной деятельности; во-вторых, при одновременном воспроизводстве их плодородия обеспечить высокую эффективность их использования; в-третьих, предохранить от перевода в другие категории земель. Эти три задачи, по мнению ученого, должны служить лейтмотивом конструирования упомянутого выше закона<sup>12</sup>.

Как представляется, во избежание указанных проблем необходимо на законодательном уровне закрепить понятие «сельскохозяйственное угодье» и разработать классификатор видов разрешенного использования земель сель-

скохозяйственного назначения в зависимости от их пригодности для ведения сельскохозяйственного производства.

Кроме того, для эффективной охраны земель сельскохозяйственного назначения требуется активное участие органов государственной власти РФ и органов местного самоуправления в решении проблем сельского хозяйства, поскольку, как верно утверждает И.С. Иващук, ненадлежащее исполнение обязанностей по охране земель сельскохозяйственного назначения является в определенной мере следствием тяжелого положения сельского хозяйства. Сельское хозяйство РФ испытывает трудности по многим направлениям: серьезная конкуренция на мировых рынках сельскохозяйственной продукции, недостаточность и несвоевременность предоставления субсидий сельскохозяйственному производству, изношенность сельскохозяйственной техники и расходы на ее обслуживание, отсутствие квалифицированных кадров, а также многие другие проблемы делают ведение сельскохозяйственного производства во многих регионах неэффективным и малорентабельным, и, как следствие, возникает нехватка средств на проведение мероприятий по охране земель<sup>13</sup>.

Таким образом, в целях обеспечения эффективной охраны земель сельскохозяйственного назначения необходимо: совершенствовать законодательство на всех уровнях в целях сохранения и восстановления природных экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения; оптимизировать юридические и экономические средства обеспечения полноценного исполнения землепользователями обязанностей по охране земель сельскохозяйственного назначения на практике; закрепить в земельном законодательстве конкретные виды экономического стимулирования рационального использования и охраны земель; обеспечивать надлежащий надзор и контроль за исполнением норм об охране земель сельскохозяйственного назначения.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

<sup>2</sup> См.: Агроэкология. Методология, технология, экономика / под ред. В.А. Черникова, А.И. Чекереса. М., 2004. С. 98.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 26, ст. 2582; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 29, ст. 3399; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>6</sup> См.: *Крассов О.И.* Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2005. № 1.

<sup>7</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/news/19655/print> (дата обращения: 18.07.2014).

<sup>8</sup> См.: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Министерства сельского хозяйства РФ за 2012 г. URL: [http://mcx.ru/documents/document/v7\\_show/19760.133.htm](http://mcx.ru/documents/document/v7_show/19760.133.htm) (дата обращения: 15.04.2014).

<sup>9</sup> См.: Там же.

<sup>10</sup> См.: Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы: утв. распоряжением правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. №12, ст. 1425.

<sup>11</sup> См.: *Минина Е.Л.* Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения // Журнал российского права. 2012. №1. С.66.

<sup>12</sup> См.: *Ибрагимов К.Х.* Некоторые аспекты охраны и использования особо ценных земель сельскохозяйственного назначения // Российская юстиция. 2012. № 12. С. 12–13.

<sup>13</sup> См.: *Иващук И. С.* Правовое обеспечение охраны земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

**Е.Ю. Чмыхало**

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА  
В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ:  
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**S.I. Chmihalo**

**CONCEPTUAL PROBLEMS OF ECOLOGICAL SAFETY  
AND PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF LAND USE  
AND PROTECTION: LEGAL ASPECTS**

Состояние окружающей среды вызывает серьезную озабоченность. В связи с этим вопросы охраны окружающей среды и рационального природопользования становятся предметом обсуждения в различных органах государственной власти. В частности, на заседании президиума Государственного совета России, на котором обсуждались проблемы совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды, проведенного 27 мая 2010 г.<sup>1</sup> и Совета безопасности, посвященном обеспечению национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды и природопользования, состоявшемся 20 ноября 2013 г.<sup>2</sup>, отмечалось, что долгое время вопросы экологической безопасности оставались на периферии государственного внимания. Еще в 2002 г. Правительством России была одобрена Экологическая доктрина России<sup>3</sup> (далее – Экологическая доктрина), однако, законодательная база для ее реализации не была сформирована. С учетом этого на заседании Совета безопасности было высказано предложение о разработке и принятии Стратегии экологической безопасности России.

Следует напомнить, что в 1994 г. Указом Президента РФ была одобрена Государственная стратегия Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития<sup>4</sup> (далее – Государственная стратегия по охране окружающей среды). А.К. Голиченков в словаре юридических терминов Государственную стратегию по охране окружающей среды определил как документ экологического планирования; долгосрочную программу, предусматривающую систему действий в целях обеспечения охраны окружающей природной среды и устойчивого развития, реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом, а также выполнения международных обязательств Российской Федерации в данной сфере<sup>5</sup>. С некоторыми корректировками данное определение может быть использовано и для определения Стратегии экологической безопасности.

Для того чтобы определить стратегические приоритеты экологической безопасности и установить их взаимосвязь и взаимозависимость с приоритетами государственной политики в сфере охраны и использования земель, необходимо уточнить содержание понятия термина «экологическая безопасность», опреде-

© Чмыхало Елена Юрьевна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: elenasgap@yandex.ru

ление которого предлагается в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>6</sup> (в ред. от 28 декабря 2013 г.). Экологическая безопасность определяется как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Однако это определение подвергается критике. С.А. Боголюбов полагает, что в нем допускается логическая ошибка обозначения «того же через то же», из-за чего не становится более понятным его отличие от смежных понятий и терминов российского экологического права, что затрудняет правотворчество в этой сфере. Можно предполагать, что экологическая безопасность вычленяется как часть охраны окружающей среды, имеющая экстраординарный, чрезвычайный, особый характер<sup>7</sup>.

Многие ученые видят синонимический ряд между понятиями охрана окружающей среды и экологическая безопасность, несмотря на то, что в ст. 72 Конституции РФ они используются независимо друг от друга. Авторы отмечают, что значения этих терминов близки по смыслу и не заслуживают дискуссий на предмет обнаружения значительных различий<sup>8</sup>, хотя не исключают их возможного разграничения как на законодательном, так и теоретическом уровне<sup>9</sup>.

В юридической литературе не сложилось единого понимания и подхода к определению и соотношению понятий «охрана окружающей среды» и «экологическая безопасность». Так, Д.С. Велиева считает, что предметное содержание экологической безопасности — более широкое, чем охрана окружающей среды, поскольку включает в себя не только обеспечение благоприятного состояния окружающей среды, но и обеспечение экологических интересов и потребностей человека, общества и государства, выступает результатом целого комплекса мер, в который входит в т.ч. и охрана окружающей среды, выступающая в качестве средства обеспечения экологической безопасности<sup>10</sup>.

На отсутствие единого понимания, единой позиции, выраженных как в законодательных актах, так и в научных трудах по юридическому содержанию понятия «экологическая безопасность», обращает внимание М.М. Бринчук<sup>11</sup>.

С понятием «экологическая безопасность» связано понятие «обеспечение экологической безопасности», которое определяют как часть охраны окружающей среды, носящей и имеющей наиболее тревожный характер, представляющей непосредственную угрозу и опасность для человека, грозящей обществу и государству экологическими катастрофами и авариями<sup>12</sup>. Разработка четких представлений о терминах «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности» и их содержании необходима для формирования научно обоснованной государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, совершенствования государственного управления в этой сфере, а следовательно, решения проблем, которые обсуждались на заседаниях президиума Государственного совета России<sup>13</sup> и Совета безопасности. На заседании Совета безопасности затрагивались проблемы обеспечения экологического баланса, непосредственно связанные с повышением качества жизни граждан. Решение этих проблем невозможно без осуществления охраны и рационального использования такого природного объекта и природного ресурса, как земля, а следовательно, предметное содержание терминов «экологическая безопасность», «обеспечение экологической безопасности» значимо и

должно быть учтено при определении приоритетных направлений государственной политики в сфере охраны и рационального использования земель.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>14</sup> экологическая безопасность определяется как вид национальной безопасности. Определение термина «национальная безопасность» предлагается в Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537<sup>15</sup> (далее – Стратегия национальной безопасности): это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства. Одним из направлений обеспечения национальной безопасности названа продовольственная безопасность, непосредственно связанная с экологической безопасностью и охраной земель, обеспечиваемая в т.ч. путем предотвращения истощения земельных ресурсов и сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий. Приоритетом устойчивого развития, определенным в Стратегии национальной безопасности, являются экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природоресурсного потенциала страны. Таким образом, существует взаимосвязь направлений, приоритетов национальной безопасности и экологической безопасности, охраны земель, а следовательно, достижение стратегических приоритетов в этой области невозможно без грамотно и объективно сформированной государственной политики в сфере экологической безопасности и государственной политики в сфере охраны и рационального использования земель.

Концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности, как определено в Стратегии национальной безопасности, базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 8 августа 2009 г.)<sup>16</sup> (далее – Концепция).

В Концепции определены основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны, в т.ч. развитие человеческого потенциала посредством улучшения качества социальной среды и условий жизни людей. С учетом этого выделены основные направления обеспечения экологической безопасности экономического развития и улучшения экологической среды жизни человека, среди которых названы экология природной среды — сохранение и защита природной среды. Основу действий в этом направлении должны составить новые методы территориального планирования, землепользования и застройки, учитывающие экологические ограничения. Территориальное планирование, зонирование территорий – это способы планирования использования земель, цель которых – определение назначения территорий с учетом совокупности социальных, экономических, в т.ч. экологических и иных факторов для обеспечения устойчивого развития территорий. Документами территориального планирования являются схемы территориального планирования, к которым прилагаются материалы по их обоснованию, содержащие аргументацию выбранного варианта размещения объектов федерального, регионального или местного

значения, подготовленные на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования, а также оценку вероятного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующей территории<sup>17</sup>. Цель разработки и реализации правила землепользования и застройки – документа градостроительного зонирования – создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия<sup>18</sup>. В указанных нормах не упоминается о соблюдении требований экологического законодательства, но предполагается это, т.к. один из принципов законодательства о градостроительной деятельности – осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности<sup>19</sup>. Конкретизация вышеизложенных норм и закрепление в них требований экологической безопасности, устанавливающих ограничения в целях создания благоприятной окружающей среды, является необходимым, т.к. действующая их редакция лишь предполагает существование экологических ограничений.

При определении стратегических приоритетов экологической безопасности и приоритетных направлений государственной политики в сфере охраны земель необходимо учитывать положения Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г., утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г.<sup>20</sup> (далее – Основы). Среди принципов реализации Основ указаны охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности, а среди задач государственной политики в области экологического развития определено сохранение природной среды, в т.ч. естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира. Эти положения взаимосвязаны с целями и задачами государственной политики Российской Федерации по управлению земельным фондом, установленными в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р<sup>21</sup> (далее – Основы земельной политики). Целями государственной политики по управлению земельным фондом РФ определены: повышение эффективности использования земель; охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны. Среди задач государственной политики указаны: обеспечение охраны природы и окружающей среды, в т.ч. охраны земель; сохранение и повышение качественного их состояния. Несмотря на то, что целью государственной политики является охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве, приоритеты государственной политики в большей степени учитывают значение земли как недвижимого имущества. Лишь одно из направлений государственной политики направлено на решение задач, опосредственно связанных с охраной земель. Это совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории. Действующее законодательство не позволяет четко разграничить земли по их целевому использованию, а следовательно, и установить их правовой режим. Так, например, в состав земель сельскохозяйственного назначения включаются не только земли,

занятые сельскохозяйственными угодьями – пашней, сенокосами, пастбищами, залежами, многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), но и земли, на которых размещаются внутрихозяйственные дороги, коммуникации, лесные насаждения, предназначенные для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водные объекты, а также здания, строения, сооружения, используемые для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции (п. 2 ст. 77 Земельного кодекса РФ). При определении режима использования земель сельскохозяйственного назначения особые требования установлены лишь в отношении земель, занятых сельскохозяйственными угодьями, т.к. именно они подлежат особой охране. Иные земли, включенные в эту категорию земель, имеют двойной режим использования<sup>22</sup>. Такое правовое регулирование дает основание некоторым авторам утверждать, что существующий правовой режим категорий и видов земель в ряде случаев является коллизионным. Для примера приводится правовой режим земель, занятых зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, включенных в категорию земель сельскохозяйственного назначения, который отличается от правового режима земель, являющихся сельскохозяйственными угодьями. Различия обоснованы тем, что сельскохозяйственные угодья используются как средство производства в сельском хозяйстве, а иные земли в составе земель сельскохозяйственного назначения используются как пространственный территориальный базис<sup>23</sup>. Кроме того, действующим законодательством не определяется процедура изменения целевого использования этих земель. Вполне допустимо размещение на землях, занятых сельскохозяйственными угодьями, зданий, строений, сооружений, используемых для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, тем более что границы земель, занятых сельскохозяйственными угодьями, не установлены. Земли сельскохозяйственного назначения могут быть предоставлены гражданам для садоводства. На этих землях в соответствии с Федеральным законом от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»<sup>24</sup> (в ред. от 7 мая 2013 г.) разрешается строительство жилых строений.

Таким образом, совершенствование порядка определения правового режима земельных участков является целесообразным. Для реализации этого направления государственной политики разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона “О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую”»<sup>25</sup> (далее – проект закона), которым предусматривается осуществление территориального зонирования. Однако в нем не разрешаются вышеобозначенные проблемы. В проекте закона выделена территориальная зона сельскохозяйственного назначения, включающая не только *зоны сельскохозяйственного производства, но и* зоны размещения зданий и сооружений, связанных с сельскохозяйственным производством, в т.ч. используемых для производства, хранения, переработки и реализации произведенной на таких земельных участках сельскохозяйственной продукции, а также строительства жилого дома главы крестьянского хозяйства (п. 22 ст. 1 проекта закона). Законодатель отказывается от понятия «сельскохозяйствен-

ные угодья» и вводит понятие «зоны сельскохозяйственного производства», при этом он не определяет состав земель, включаемых в эту зону. Изменение границ территориальных зон предполагается осуществлять в порядке, установленном в законодательстве о градостроительной деятельности, а также в соответствии с сельскохозяйственными регламентами (п. 5 ст. 1 проекта закона).

Таким образом, должны быть разрешены существующие проблемы. Границы земель, занятых сельскохозяйственными угодьями, будут определены и их изменения, а следовательно, изменение целевого использования земель станет возможным только в порядке, установленном законодательством. Однако возникнет иная проблема. В связи с отменой категорий земель предлагается признать недействующим Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»<sup>26</sup> (в ред. от 7 июня 2013 г.), которым установлены исключительные случаи перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию. В проекте закона определяется, что положения о регулировании использования сельскохозяйственных земель, размещения на таких землях зданий, сооружений будут содержаться в сельскохозяйственном регламенте. В зоне сельскохозяйственного назначения предлагается выделить особо ценные сельскохозяйственные земли, соответствующие критериям, установленным Правительством РФ. Решение об установлении и изменении границ особо ценных сельскохозяйственных земель должно приниматься федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере агропромышленного комплекса, в порядке, установленном Правительством РФ (п. 22 ст. 1 проекта закона). Полагаем, что предлагаемое правовое регулирование данных отношений не будет способствовать сохранению площадей сельскохозяйственных угодий, а следовательно, решению проблем продовольственной и экологической безопасности, т.к. в проекте закона не определяются исключительные случаи изменения границ зон сельскохозяйственного назначения, а также зон, в которые включены особо ценные сельскохозяйственные земли.

Формируя стратегию экологической безопасности и определяя основные направления государственной политики управления земельными ресурсами, необходимо соблюдать преемственность программных документов и учитывать положения Экологической доктрины, в которой отмечалось, что к числу основных факторов деградации природной среды Российской Федерации относятся, в частности, низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая резкое ослабление управленческих, и прежде всего надзорных, функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды; низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны. В связи с этим одним из основных направлений государственной политики в области экологии названо обеспечение устойчивого природопользования. Для достижения этого необходимо внедрение систем обустройства сельскохозяйственных земель и ведения сельского хозяйства, адаптированных к природным ландшафтам, развитие экологически чистых сельскохозяйственных технологий, сохранение и восстановление естественного плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения. Среди задач государственной политики в этой области названы обеспечение населения экологически безопасными продуктами питания, развитие государственного регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов с учетом различных форм их освоения;

учет экологических проблем при регулировании отношений собственности на природные ресурсы. Основной задачей в области экономических и финансовых механизмов определено экономическое регулирование рыночных отношений в целях рационального неистощительного природопользования, снижения нагрузки на природную среду, ее охраны, привлечения бюджетных и внебюджетных средств на природоохранную деятельность. Для этого необходимо обеспечение адекватного бюджетного финансирования охраны окружающей среды как одного из приоритетных направлений деятельности государства; совершенствование механизмов изменения форм собственности и купли-продажи земли, природных ресурсов и хозяйственных объектов с учетом задач сохранения и восстановления природной среды; формирование условий для стимулирования благотворительности в области охраны природы. Как отмечалось выше, программные положения Экологической доктрины не были реализованы, т.к. не была сформирована законодательная база, а следовательно, поставленные в Экологической доктрине задачи и изложенные основные направления сохраняют свою актуальность.

Проведенное исследование позволило выявить взаимосвязь и взаимозависимость стратегических направлений социально-экономического развития, обеспечения экологической безопасности, охраны земель и их рационального использования. Однако анализ программных документов, определяющих стратегические направления внутренней политики, приоритеты охраны окружающей среды, основные направления государственной политики в сфере управления земельными ресурсами свидетельствует о том, что недостаточно внимания уделяется обеспечению экологической безопасности и охране земель, а следовательно, необходимы формирование и последовательная реализация единой государственной экологической политики, направленной на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, определяющей сохранение и восстановление природных систем приоритетным направлением деятельности государства.

<sup>1</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/7872> (дата обращения: 02.07.2014).

<sup>2</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/news/19655> (дата обращения: 02.07.2014).

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>4</sup> См.: Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 6, ст. 436.

<sup>5</sup> См.: *Голиценков А.К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. М., 2012. С. 57.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6974.

<sup>7</sup> См.: *Боголюбов С.А.* Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 46.

<sup>8</sup> См.: *Семьянова А.Ю.* Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. Постатейный. М., 2005. С. 19; *Боголюбов С.А., Хлуденева Н.И.* Об охране окружающей среды: Постатейный комментарий к Федеральному закону. М., 2009. С. 18–21.

<sup>9</sup> См.: *Боголюбов С.А., Кичигин Н.В.* Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М., 2007. С. 12.

<sup>10</sup> См.: *Велиева Д.С.* Экологическая безопасность России: проблемы и перспективы // Гражданин и право. 2012. № 3.

<sup>11</sup> См.: *Бринчук М.М.* Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 30–42.

<sup>12</sup> См.: См.: *Боголюбов С.А., Кичигин Н.В.* Указ. раб. С. 12.

<sup>13</sup> См.: *Русин С.Н.* Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5. С. 12–18.

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

<sup>15</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

<sup>16</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489; 2009. № 33, ст. 4127.

<sup>17</sup> См. п. 8 ст. 10, п. 8 ст. 14, п. 5 ст. 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16; 2014. № 16, ст. 1837.

<sup>18</sup> См. п. 1 ст. 30 ГрК РФ.

<sup>19</sup> См. ст. 2 ГрК РФ.<sup>20</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».<sup>21</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12, ст. 1425.<sup>22</sup> См.: *Крассов О.И.* Земельное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 326.<sup>23</sup> См.: *Крассов О.И.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. М., 2010.<sup>24</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 16, ст. 1801; 2013. № 19, ст. 2317.<sup>25</sup> URL: <http://regulation.gov.ru/project/4657.html> (дата обращения: 02.07.2014).<sup>26</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 1, ст. 5276; 2013. № 23, ст. 2866.**О.В. Воронцова****ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ ПОЧВ:  
ЭТАПЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ****O.V. Vorontsova****EUROPEAN CHARTER OF SOILS: STAGES OF LEGAL  
REGULATION**

Европейское сообщество признает, что почва – это главный природный ресурс, исключительно сложный по своему составу, большей частью необновляемый, но, несмотря на это, некоторые виды деятельности человека приводят к ее серьезному повреждению<sup>1</sup>. Почва состоит из минеральных и органических веществ, воды, воздуха и живых организмов. Почва является источником продуктов питания, биомассы и природных материалов. Она служит платформой для человеческой деятельности, является важным элементом ландшафта и мирового наследия. В почве накапливаются, фильтруются и преобразуются некоторые виды веществ, в т.ч. вода, питательные вещества и углерод. Структура почвы чрезвычайно разнообразна: только в Европе выявлено 10 000 видов почв, которые объединены в 320 основных категорий. Любое ухудшение состояния почвы влияет на другие природные среды и экосистемы. Образование одного сантиметра почвы может проходить в течение столетий, а его разрушение только из-за ветра или воды возможно за несколько лет.

В настоящее время усиливается деградация почвы. Отчасти это природный феномен, но и деятельность человечества приводит к ухудшению природных ресурсов. В частности, неподобающее ведение сельского хозяйства ускоряет эрозийные процессы, способствует сокращению содержания органических веществ, а значит, и снижению плодородности земли. Интенсивный выпас скота, неразумное использование тяжелых машин приводят к чрезмерному уплотнению почв. Данное явление характерно и для России, а в случае неправомерности влечет административную ответственность. Неправильная ирригация может стать причиной засоления земель. Увеличение численности населения, туризм, нерациональное пользование землями увеличивают риск оползней в некоторых регионах Европы. Промышленность загрязняет почву. Около 9 % поверхности территории Европейского сообщества покрыто дорогами и бетонными конструкциями, что способствует нарушению циркуляции газа, воды и энергии, а следовательно, снижает плодородность земли. Европейский союз оценивает ежегодный ущерб от деградации почвы в 38 млрд евро<sup>2</sup>. Кроме того, ухудшение состояния

© Воронцова Оксана Викторовна, 2014

Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин (ГОУ ВО «Коми республиканская академия государственной службы и управления»), e-mail: mart.73@list.ru

почвы связано с климатическими изменениями, что может привести в итоге к опустыниванию территорий.

В настоящее время Европейский союз еще не пришел к единому решению относительно политики по охране этого природного ресурса, хотя процессы деградации почв существенны и эта проблема рассматривается уже не одно десятилетие и в некоторых регионах приняты отдельные документы относительно охраны почв (например, Альпийская конвенция Европейского союза).

Европейское сообщество обратило внимание на проблемы почв еще в 1972 г. Резолюция Европейского совета – Европейская хартия по почвам – настаивала на том, что почва – это «конечное и ценное для человечества благо, которое легко разрушается», следовательно, необходимо охранять почву от различных угроз, таких как эрозия, загрязнение, урбанизация<sup>3</sup>. В Резолюции признается факт деградации европейских земель, особенно сельскохозяйственных и лесных, из-за загрязнения, эрозии и неэффективного ведения хозяйства, а также тот факт, что в процессе обустройства территории экологические факторы не всегда принимались во внимание. Люди, ответственные за использование почв, обязаны думать не только о насущных потребностях современного общества (урбанизация, индустрия, сельское хозяйство, туризм), но и о роли почвы для ландшафта, растительности и, кроме того, о научном, эстетическом и культурном значении почв для человека. Хартия провозгласила 12 принципов:

1. Почва является наиболее ценным благом человечества. Она обеспечивает жизнь растений, животных и человека на поверхности земли.

2. Почва – это ограниченный ресурс, который легко разрушается.

3. Индустриальное общество использует почву в сельскохозяйственных, промышленных и иных целях. Любая политика по обустройству территорий должна принимать в расчет свойства почв и потребности общества не только сегодняшнего, но и завтрашнего дня.

4. Фермеры и лесники должны использовать методы, позволяющие сохранять качество почвы.

5. Почва должна быть защищена от эрозии.

6. Почва должна быть защищена от загрязнений.

7. Любое городское строительство должно осуществляться с наименьшими отрицательными последствиями для окружающих территорий.

8. При любых строительно-монтажных работах с момента их разработки должно быть оценено их негативное влияние на окружающие земли и предложены соответствующие адекватные меры.

9. Необходимо составить опись (инвентарь) почвенных ресурсов.

10. Для рационального использования и охраны почв необходимо расширить научные исследования и междисциплинарное сотрудничество.

11. Сохранение почвы необходимо включить в образовательные программы всех уровней, привлечь к этой проблеме внимание общественности.

12. Правительства и административные органы власти должны рационально планировать и управлять почвами.

Очевидно, что еще в 1972 г. ставились задачи описи и изучения почвы, рационального использования этого природного ресурса, охраны почв от различных негативных воздействий.

В 2002 г. 6-я программа европейского действия по защите окружающей среды признала важность защиты почв и рекомендовала разработать тематическую стратегию

по почвам. В том же году Европейская комиссия создала сообщение «К тематической стратегии по охране почв», которое было одобрено европейскими учреждениями. Это сообщение предусматривало, что к 2004 г. должна быть принята директива по контролю над почвой с комментариями относительно угроз, расцененных как наиболее существенные: эрозия, утрата органических веществ и загрязнение<sup>4</sup>.

В XXI в. Европейское сообщество пересмотрело Хартию 1972 г. по охране и рациональному использованию почвы, что дало старт началу серьезной работы по составлению почвенных карт и проведению мониторинга. Новая хартия была принята 28 мая 2003 г.<sup>5</sup> При ее разработке учитывались важные международные соглашения: Панъевропейская стратегия о биологическом разнообразии и климатических изменениях (Рио-де-Жанейро, 1992), Парижская конвенция об опустынивании (1994), Протокол об охране почвы в Альпах (1998). Помимо факторов, приводящих к деградации почв, приведенных в документе 1972 г., общество обратило внимание на загрязнение атмосферы и воды, мусор, отходы, засоление и урбанизацию. Хартия провозгласила, что деградация почв является глобальной опасностью для жизни наряду с климатическими изменениями и потерей биологического разнообразия, и признала многофункциональность почвы.

22 сентября 2006 г. Европейская комиссия опубликовала сообщение о «Тематической стратегии по охране почв»<sup>6</sup>, которая стала основой для разработки Рамочной директивы по охране почв. Стратегия была принята после серьезной подготовительной работы, в которой приняли участие эксперты, объединения фермеров, представители промышленности, общества по охране окружающей среды, общества потребителей, научно-исследовательские группы, Европейское агентство по окружающей среде, а также многочисленные ассоциации. Она всесторонне рассматривает различные угрозы почвам, создает общие рамки по охране этого природного ресурса и преследует цель остановить деградацию почв, восстановить их нормальное состояние для будущих поколений, сохранить способность почв обеспечивать жизнедеятельность экосистем, от которых зависят экономическое процветание и благополучие человека. Этот документ основывается на четырех аспектах:

- 1) специализированное законодательство в виде рамочной директивы по почвам;
- 2) включение требований по охране почвы в политику, касающуюся других отраслей;
- 3) исследование и изучение почв;
- 4) привлечение внимания общественности к роли почв в экономике и в экосистеме.

По мнению Европейского союза, принятие рамочной директивы по почвам станет краеугольным камнем в осуществлении эффективной политики по защите почв на европейском уровне. Рамочная директива будет первым законодательным инструментом Европейского сообщества по охране почв от нерационального использования. Страны – члены Европейского союза должны выявить участки почвы, где эрозия, уменьшение органических веществ, уплотнение, засоление, окисление и оползни превышают допустимые уровни, и провести восстановительные программы, которые будут определены странами – членами Сообщества в зависимости от степени деградации почвы, местных условий и социально-экономических факторов. Что касается загрязнения почвы, то странам будет необходимо зарегистрировать все загрязненные территории, составить план действий и календарь работ по оздоровлению почв. В предложенной директиве

предусмотрено ограничение выброса опасных веществ в почву. В разрабатываемом документе признается, что непроницаемость грунта (т.е. покрытие почвы непроницаемыми материалами, такими как цемент или асфальт) создает все больший риск для почв, поэтому странам – членам Сообщества предлагается ограничить этот процесс, например, путем восстановления неиспользованных земель, занятых в промышленных целях, чтобы сохранить плодородные территории для будущих поколений. Европейский социально-экономический совет в целом одобрил этот проект документа. Европейский парламент принял его в первом чтении в ноябре 2007 г., после внесения в него более сотни поправок. Однако чтобы этот документ получил статус европейского закона, он должен быть одобрен Советом Европы. В настоящее время несколько стран Европы не поддерживают эту рамочную директиву. Франция, Великобритания, Германия, Австрия и Нидерланды выразили свои сомнения относительно «стоимости предложенных мер по отношению к ожидаемым выгодам»<sup>7</sup>.

15 марта 2010 г. в Брюсселе вновь продолжилось обсуждение законопроекта по охране почвы на Совете министров по окружающей среде. Европейская комиссия опубликовала новый отчет, в котором говорится о плохом управлении биологическим разнообразием почвы, что ведет, помимо всего прочего, к климатическим изменениям и ухудшению качества грунтовых вод. Неподходящее ведение сельского хозяйства, чрезмерный выпас скота, выкорчевывание, лесные пожары и плохая ирригация угрожают разнообразию организмов, живущих в почве. Урбанизация и эрозия земель ухудшают это положение. Кроме того, в последнее время все большее внимание уделяется роли почвы в климатических изменениях, поскольку почва является природным хранилищем углерода<sup>8</sup>.

Несмотря на отсутствие в настоящее время одного документа, регулирующего охрану почв, различные международные соглашения, европейские программы и директивы способствуют защите европейской почвы, хотя и не напрямую, а через другие природные среды. Международные соглашения и европейские директивы, направленные на сокращение выброса в атмосферу загрязняющих веществ, сокращают загрязнение почвы от осадков. Европейские директивы по охране воды ориентируются на экологичное ведение сельского хозяйства, например, сокращая попадание в почву загрязняющих веществ, происходящих из животноводства, лечения растений или удобрений (в частности, директивы по нитратам и пестицидам). Проведение совместной сельскохозяйственной политики (Politique Agricole Commune) затрагивает некоторые аспекты защиты почв: поддержание уровня содержания органических веществ в почве, засеивание травой земли в целях предотвращения эрозии. Эти проекты призывают фермеров к более рациональному использованию земли. Помимо этого, существуют документы, контролирующие некоторые загрязняющие вещества, например, принятый в 2007 г. проект REACH («регистрация, оценка, разрешение, химические продукты»), направленный на охрану окружающей среды. Согласно этому документу все вещества регистрируются и оцениваются, наиболее вредные замещаются менее ядовитыми. Так было вытеснено использование свинца в бензине. Эти меры также способствуют сохранению качества почвы<sup>9</sup>.

В настоящее время Европейская комиссия продолжает работать над тем, чтобы прийти к общему согласию в целях предупреждения деградации почв в Европейском союзе.

В заключение необходимо отметить, что сегодня в России (по примеру Европейского сообщества) требуется масштабная экономическая поддержка со стороны государства, связанная с охраной, использованием и развитием почв. Стратегия модернизации данной сферы «должна предусматривать переход к активной протекционистской поддержке отрасли, что характерно для большинства развитых стран. В странах ЕС бюджетная поддержка сельхозпроизводителей составляет до 35% от стоимости продукции, в России — около 7%»<sup>10</sup>. При разработке российского законодательства, регулирующего правила обращения и использования опасных веществ, также можно использовать опыт ЕС, в частности, названный уже проект REACH («регистрация, оценка, разрешение, химические продукты»).

<sup>1</sup> См.: Документы Европейской комиссии. URL: [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/factsheet\\_2010\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/factsheet_2010_fr.pdf) (дата обращения: 30.04.2014).

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> URL: <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=16300> (дата обращения: 30.04.2014).

<sup>4</sup> См.: Документы Европейской комиссии. URL: [http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/pubs/nature\\_ru.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/pubs/nature_ru.pdf) (дата обращения: 30.04.2014).

<sup>5</sup> См.: Пересмотренная Европейская хартия по охране и устойчивому управлению почв. Документы Комитета министров Совета Европы. URL: <http://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=37491&Site=CM> (дата обращения: 30.04.2014).

<sup>6</sup> URL: [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/factsheet\\_2010\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/factsheet_2010_fr.pdf) (дата обращения: 30.04.2014).

<sup>7</sup> URL: [http://www.actuenvironnement.com/ae/news/proposition\\_sol\\_senat\\_raoult\\_directive\\_2521.php4](http://www.actuenvironnement.com/ae/news/proposition_sol_senat_raoult_directive_2521.php4) (дата обращения: 30.04.2014).

<sup>8</sup> URL: <http://www.eea.europa.eu/fr/signaux/articles/le-sol> (дата обращения: 30.04.2014).

<sup>9</sup> URL: <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=16300> (дата обращения: 30.04.2014).

<sup>10</sup> Белкин В., Стороженко В. Благие намерения // Прямые инвестиции. 2011. № 3. С. 23.

**В.И. Симонов**

## **КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ**

**V.I. Simonov**

### **COMPREHENSIVE APPROACH TO LEGAL REGULATION OF LAND PROTECTION**

Земля выступает основой жизни и деятельности человека, что предопределяет необходимость бережного отношения к ней, сведения к минимуму негативного воздействия на ее свойства как природного объекта и природного ресурса. Обеспечить это призваны нормы законодательства, устанавливающие обязанность охраны и рационального использования земли.

Одним из актуальных вопросов в рамках проблемы охраны земель является комплексность правового регулирования соответствующих прав и обязанностей землепользователей и государственных органов. Комплексный характер, на наш взгляд, проявляется в двух аспектах. Первый заключается в том, что земля как объект правоотношений представляет собой единство трех сущностей: природный объект, природный ресурс и объект недвижимости. Соответственно, норма-

тивное регулирование должно учитывать особенности охраны и рационального использования земли как триединого объекта. В качестве подтверждения такого положения можно привести принцип, закрепленный в подп. 1 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ), суть которого заключается в необходимости осуществления законодательного регулирования отношений по использованию и охране земли, исходя из представлений о ней как об охраняемом в качестве важнейшей составной части природы природном объекте, используемом в качестве средства производства, природном ресурсе и в то же время как о недвижимом имуществе, т.е. объекте различных прав на землю.

Значение приведенного принципа в контексте рассматриваемой проблемы состоит в том, что законодатель при конструировании правовых норм, направленных на регулирование правил использования земли как объекта недвижимости или природного ресурса, должен принимать во внимание многофункциональное значение земли. Такой подход к объекту правового регулирования отличает земельное законодательство от иных отраслей законодательства РФ<sup>1</sup> и находит выражение в Конституции РФ и в Гражданском кодексе РФ (далее – ГК РФ), в положениях, устанавливающих свободу владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами<sup>2</sup>. Свобода ограничена оговорками «если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц», а также пределами, установленными законодательством.

В соответствии с нормами ГК РФ (ч. 1 ст. 130), согласно которым земельные участки относятся к недвижимым вещам (недвижимому имуществу), закрепление правила в виде недопустимости нанесения вреда окружающей среде при реализации прав в отношении земли представляется необходимостью.

Земля является объектом различных по своему содержанию общественных отношений: с одной стороны – природоохранных, с другой – гражданско-правовых<sup>3</sup>.

О.И. Крассов, выделяя в качестве главного признака вещей их способность удовлетворять потребности людей, отмечает, что «существующее юридическое понятие земельного участка не позволяет признать его вещью. В этом определении отсутствует ... указание на признак, отражающий характеристику земельного участка, связанную с удовлетворением потребностей людей»<sup>4</sup>.

М.М. Бринчук справедливо указывает, что, несмотря на провозглашение частной собственности на землю, она «сохраняет качества публичного блага», а это в свою очередь служит основанием для включения в законодательство особых требований ее использования и охраны<sup>5</sup>.

В.Н. Яковлев предлагал концепцию, в соответствии с которой земля, равно как и другие компоненты окружающей природной среды, может признаваться вещью или имуществом, и обосновывал это такими ее сущностными признаками, как, например, плодородие, которое представляет собой основное свойство земли как средства производства, формирует ее потребительскую стоимость и в то же время является основным средством производства в сельском хозяйстве, т.е. земля в первую очередь выступает в качестве орудия производства. Также, по мнению ученого, земля – это не что иное, как материал и элемент природы<sup>6</sup>.

С.А. Боголюбов подчеркивает, что посредством принятия и реализации нормативных актов о земле и иных природных ресурсах производится регламентирование особенностей и ограничений оборота природных объектов, выступающих в качестве вещей, имущества, а также в приоритетном порядке устанавливаются природоохранные требования к ним как к компонентам окружающей среды<sup>7</sup>.

Таким образом, акцентируется внимание на важности экологической составляющей в отношениях по использованию природных ресурсов, что является предпосылкой установления в отраслевом законодательстве особого приоритета в охране земли.

В подп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ в качестве одного из основных принципов земельного законодательства установлен принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Значение данного принципа состоит в определении пределов правового регулирования земельных отношений, связанных с оборотом земельных участков, а также соотношения норм гражданского и земельного законодательства.

Осуществляя хозяйственную деятельность, любой обладатель земли, будь то собственник, землепользователь, землевладелец или арендатор, обязан предусмотреть конкретные эффективные меры по ее охране. Такие меры могут быть различными и их дифференциация может зависеть как от категории земель, так и от вида осуществляемой хозяйственной деятельности<sup>8</sup>.

Вторым аспектом, подчеркивающим необходимость комплексного подхода к охране земли, является ее неразрывная связь с находящимися на ней объектами, к которым могут быть отнесены как природные (леса, водные объекты), так и антропогенные (строения, объекты промышленности). Правоведы всегда отмечают взаимосвязь и взаимозависимость земли и других природных ресурсов и объектов, вместилищем которых она является. Без использования земли практически невозможно использование иных природных ресурсов. При этом бесхозяйственное отношение к земле может приводить к нанесению вреда всей окружающей природной среде<sup>9</sup>. Поэтому правовое регулирование отношений охраны и рационального использования осуществляется нормами не только земельного, но и гражданского, градостроительного, природоохранного и иных отраслей законодательства.

Как справедливо отмечает О.И. Крассов, мероприятия по охране земель должны осуществляться на основе комплексного подхода к земельным угодьям как к сложным природным образованиям с учетом их зональных и региональных особенностей<sup>10</sup>.

Такое положение содержалось в ст. 100 ЗК РСФСР 1991 г., однако ЗК РФ 2001 г. указания на комплексный характер охраны земель не содержит. Тем не менее, соответствующее установление в кодифицированном нормативном правовом акте, регулирующем земельные отношения, делало бы акцент на необходимость всестороннего регламентирования рассматриваемых правоотношений. Несмотря на то, что названное закрепление носило бы преимущественно теоретико-методический характер, усилия направлялись бы на придание ему нормативно-обязательственной силы<sup>11</sup>.

Так, например, К.Х. Ибрагимов отмечает, что в ст. 13 ЗК РФ вообще отсутствует комплексный подход к охране земель как сложному и в то же время хрупкому природному образованию и в качестве примера приводит игнорирование проблемы охраны биоразнообразия сельскохозяйственных угодий<sup>12</sup>.

В юридической литературе отмечается отсутствие комплексного подхода и к охране земель иных категорий, указывается, что само по себе закрепление за ними специального статуса, в т.ч. в специальных законах, не означает реализа-

ции охранительных идей на практике и требует регламентирования конкретных мер охраны<sup>13</sup>.

Чтобы проиллюстрировать рассматриваемую проблему, остановимся на землях сельскохозяйственного назначения. По статистическим данным за 2012 г., площадь земель сельскохозяйственного назначения в составе земельного фонда РФ уменьшилась на 2,9 млн га. Имеет место тенденция ежегодного уменьшения площади земель, занятых сельскохозяйственными угодьями, которое за 2012 г. составило 51,3 тыс. га. Среди опасных негативных процессов интенсивно прогрессируют эрозия, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем и другие процессы, следствием которых выступает уменьшение плодородия сельскохозяйственных угодий и выбытие их из хозяйственного оборота<sup>14</sup>.

Описываемая ситуация может являться и результатом, в том числе, недостаточного законодательного регулирования, отсутствием комплексного подхода к отношениям, связанным с охраной сельскохозяйственных угодий, в частности, сохранением их плодородия.

Так, Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»<sup>15</sup> (в ред. от 28 декабря 2013 г.) предусматривается осуществление государственного нормирования плодородия земель сельскохозяйственного назначения, государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Однако на практике такая деятельность системно не ведется, отсутствуют регламентирующие порядок ее осуществления нормативные правовые акты<sup>16</sup>. Следствием этого является отсутствие документов, содержащих сведения о состоянии земель, позволяющие установить снижение плодородных свойств почв в результате совершения правонарушений. Как результат, наблюдаются трудности в привлечении лиц к административной ответственности за ненадлежащее использование земель сельскохозяйственного назначения, отсутствие единообразной правоприменительной практики по данным вопросам<sup>17</sup>.

Изложенное приводит к невозможности устранения правонарушений путем изъятия земельных участков вследствие их ненадлежащего использования с целью последующей передачи добросовестному землепользователю, который осуществлял бы охранительные мероприятия, направленные на восстановление и повышение плодородия почв.

Проблема является достаточно серьезной. В связи с этим Минсельхозом России был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»<sup>18</sup>, имеющий целью обеспечить решение обозначенной проблемы.

В частности, предполагается создание федерального информационного ресурса о сельскохозяйственных землях — Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, обеспечивающей учет сельскохозяйственных земель и мониторинг их состояния и использования. В такой системе будут отражаться данные, получаемые в результате государственного мониторинга сельскохозяйственных земель, в т.ч. мониторинга плодородия земель, которые впоследствии могут ис-

пользоваться, в частности, для привлечения к ответственности правообладателей земельных участков, ненадлежаще использующих земли сельскохозяйственного назначения. Таким образом, создается инструмент, способствующий получению информации о видах сельскохозяйственных угодий, показателях почвенного плодородия и иных показателях на основе данных государственного мониторинга сельскохозяйственных земель.

Думается, создание предлагаемой системы и закрепление в нормативных правовых актах основ ее функционирования позволит формировать единообразную правоприменительную практику по привлечению к административной ответственности правонарушителей.

Подводя итог, следует отметить, что комплексный подход к охране и рациональному использованию земель предполагает их регулирование нормами не только земельного, но и смежных отраслей права, а также учет неразрывно связанных с землей природных ресурсов. Думается, закрепление в ЗК РФ указания на комплексность мероприятий по охране земель позволило бы активизировать работу по выявлению и законодательному устранению недостатков действующего правового регулирования в указанной сфере.

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2006. С. 9.

<sup>2</sup> См. ч. 2 ст. 36 Конституции РФ, ч. 3 ст. 209 ГК РФ.

<sup>3</sup> См.: Пресняков М.В. Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г.Н. Комковой. М., 2009. С. 84.

<sup>4</sup> Крассов О.И. Земельный участок – основа понятийного аппарата земельного права // Экологическое право. 2011. № 4. С. 11.

<sup>5</sup> См.: Бринчук М.М. Соотношение экологического права с другими отраслями: проблемы теории и практики // Экологическое право. 2009. № 5/6. С. 14.

<sup>6</sup> См.: Яковлев В.Н. Компоненты окружающей природной среды – не «вещь» и не «имущество», отношения по их использованию и охране – предмет регулирования экологической и природоресурсных отраслей права // Российская юстиция. 2010. № 8. С. 9; *Его же*. Невостребованные в современной России новые научно-юридические концепции, объективно необходимые для совершенствования законодательства всех отраслей права (тезисы) // Аграрное и земельное право. 2012. № 4 (88). С. 24; *Его же*. Конституционные установления – основополагающие принципы концепции совершенствования гражданского и иных отраслей законодательства современной России // Аграрное и земельное право. 2010. № 2. С. 23.

<sup>7</sup> См.: Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 44.

<sup>8</sup> См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. М., 2002. С. 10.

<sup>9</sup> См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. М., 2009. С. 25.

<sup>10</sup> См.: Крассов О.И. Земельное право: учебник. М., 2000. С. 142.

<sup>11</sup> См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2006. С. 48.

<sup>12</sup> См.: Ибрагимов К.Х. Современные проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2009. № 5/6. С. 71.

<sup>13</sup> См.: Иванова Е.Н. Вопросы государственного кадастрового учета земель особо охраняемых природных территорий // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 111.

<sup>14</sup> См.: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году». М., 2013. С. 10, 35.

<sup>15</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 29, ст. 3399; 2013. № 52, ч. I, ст. 6961.

<sup>16</sup> См.: Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М., 2010. С. 382.

<sup>17</sup> Подробнее об этом см.: Чмыхало Е.Ю. Ответственность за правонарушения в сфере охраны земель: проблемы правоприменения // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: материалы для VIII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся. М., 2013. С. 230–238.

<sup>18</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**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. 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)