

# ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЛИЧНОСТЬ

*Научный журнал*

---

# LAW LEGISLATION PERSON

*Research Journal*

---

Выходит 2 раза в год

**№ 1 (22) 2016**

Распространяется по подписке

Подписной индекс **37221**

**ISSN 2077-6187**

**Учредитель**

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1

**Главный редактор**

*Белоусов Сергей Александрович*,  
кандидат юридических наук, доцент

**Редакционная коллегия:**

*С.Б. Аникин* (Саратов) — доктор юридических наук, доцент  
*С.Ф. Афанасьев* (Саратов) — доктор юридических наук, профессор  
*Т.В. Заметина* (Саратов) — доктор юридических наук, профессор  
*Н.С. Манова* (Саратов) — доктор юридических наук, профессор  
*Е.Ю. Чмыхало* (Саратов) — кандидат юридических наук, доцент  
*Н.В. Дородонова* (Саратов) — кандидат юридических наук  
*Е.В. Кобзева* (Саратов) — кандидат юридических наук, доцент  
*В.Е. Николаев* (Саратов) — кандидат юридических наук

**Редакционный совет:**

*В.В. Гриб* (Москва) — доктор юридических наук, профессор  
*С.И. Герасимов* (Москва) — доктор юридических наук, профессор  
*А.В. Ильин* (Санкт-Петербург) — кандидат юридических наук, доцент  
*И.Ю. Козлихин* (Санкт-Петербург) — доктор юридических наук, профессор  
*Г.Н. Комкова* (Саратов) — доктор юридических наук, профессор  
*И.М. Мацкевич* (Москва) — доктор юридических наук, профессор  
*С.Б. Суоров* (Саратов) — доктор социологических наук, профессор  
*В.М. Сырых* (Москва) — доктор юридических наук, профессор

**Адрес редакции:** 410025, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135 А, ком. 203.

**Телефон:** (8452) 29-90-90

**E-mail:** pzl@ssla.ru

**Компьютерная верстка** *Е.С. Сидоровой*

Журнал зарегистрирован Управлением разрешительной работы в сфере массовых коммуникаций  
Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций  
13 февраля 2012 г. ПИ № ФС77-48566.

Цена для подписчиков 517 руб., в розничной продаже — свободная.

Подписано в печать 31.05.2016 г. Формат 70×100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Literaturna». Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 19,6. Уч.-изд. л. 16,3. Тираж 350 экз. Заказ № 382.

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

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016

# СОДЕРЖАНИЕ

## ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

<b>Чилькина К.В.</b> Взаимодействие социального и ювенального права ФРГ .....	9
<b>Дородонова Н.В.</b> Некоторые особенности правового положения супругов в семейном праве Бельгии .....	13
<b>Полуда О.Н.</b> Политико-правовые взгляды Томмазо Кампанеллы.....	18
<b>Азорнов Г.А.</b> Развитие законодательства о залоге в России в XVIII веке.....	23
<b>Шаронов В.С.</b> Субъекты исполнения права .....	30

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

<b>Ильгова Е.В., Фрол Я.О.</b> Сравнительный анализ регионального законодательства о комиссиях по делам несовершеннолетних (на примере Дальневосточного федерального округа) .....	35
<b>Кузнецова И.О., Горбачев М.В.</b> Социологические инструменты оценки и мониторинга динамики численности детей, учитываемых органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории субъектов Российской Федерации .....	38
<b>Курохтина Е.С.</b> Профилактика рецидивной преступности несовершеннолетних органами прокуратуры как эффективный способ борьбы с преступлениями .....	44
<b>Швецова И.В.</b> К вопросу о понятии бюджетного кредита.....	48

## АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

<b>Афанасьев С.Ф., Григорьева Т.А.</b> О связи добровольного удовлетворения ответчиком исковых требований и движения процесса .....	51
<b>Ермаков А.Н., Захарьяшева И.Ю.</b> Источники правового регулирования судопроизводства по делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок в цивилистическом процессе .....	56
<b>Семикина С.А., Юсупова А.Н.</b> Применение примирительных процедур в арбитражном процессе России.....	59
<b>Соловых С.Ж.</b> Принципы арбитражного процессуального права как пределы реализации процессуальных прав сторон в арбитражном суде первой инстанции .....	64

<b>Ткаченко Е.В., Фомичева Р.Ф.</b>	
Меры по обеспечению исполнения решений в арбитражном процессе .....	72

## **ГРАЖДАНСКОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО**

<b>Липкина Н.Н.</b>	
Правовая природа и содержание обязательства государства принять необходимые законодательные меры для осуществления прав и свобод человека, гарантированных на международном уровне .....	76
<b>Ахмедов А.Я.</b>	
Некоторые аспекты гражданско-правового регулирования отношений в спорте .....	83

## **УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС**

<b>Зароченцева Н.В.</b>	
Понятие и виды согласительных процедур в уголовном судопроизводстве .....	88
<b>Сибирцев Г.И.</b>	
Возможности реализации права на квалифицированную юридическую помощь в Республике Польша и Российской Федерации .....	95
<b>Евстифеева Е.В., Кирасиров И.И.</b>	
Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и новых потенциально опасных психоактивных веществ в Российской Федерации .....	100
<b>Макаров Д.Ю.</b>	
Понятие и формы реализации уголовно-правовой охраны.....	103

## **К 70-ЛЕТИЮ КАФЕДРЫ ЗЕМЕЛЬНОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

<b>Пандаков К.Г.</b>	
Кафедре земельного и экологического права Академии — 70 лет .....	108
<b>Тимофеев Л.А.</b>	
Анализ современных правовых механизмов обеспечения импортозамещения в сфере рыбохозяйственного комплекса России .....	118
<b>Русин С.Н.</b>	
Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в экологической сфере .....	123
<b>Нарышева Н.Г.</b>	
Соотношение разрешенного использования земельного участка и цели предоставления земельного участка.....	132
<b>Кадыров А.А.</b>	
Некоторые вопросы правовой охраны вод в Кыргызской Республике.....	139
<b>Волкова Т.В.</b>	
Защита прав в сфере управления рационального использования и охраны земельных ресурсов .....	152
<b>Чмыхало Е.Ю.</b>	
О некоторых проблемах формирования земельного законодательства .....	160

<b>Абанина Е.Н.</b> Экологическая политика евразийских государств на пути перехода к устойчивому развитию .....	167
<b>Абузярова Д.Ф.</b> Использование земельных участков, находящихся в публичной собственности, на основании разрешений, как новый правовой институт земельного законодательства .....	175
<b>Королев С.Ю.</b> Правовой институт земельного надзора (контроля) в современных условиях развития Российской Федерации .....	179
<b>Куликова О.В.</b> Основания осуществления права лесопользования .....	184
<b>Плотникова Ю.А., Тарасова Е.А.</b> Экологический аудит как перспективный инструмент правовой охраны окружающей среды.....	190
<b>Сорокина Ю.В.</b> К вопросу об эколого-правовой эффективности охраны водных биологических ресурсов.....	195
<b>Сухова Е.А.</b> К вопросу о некоторых проблемах правового обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации .....	200
<b>Попкова В.А.</b> О роли понятийного аппарата в правотворческой и правоприменительной деятельности (на примере Федерального закона «Об отходах производства и потребления») .....	205
<b>Агаренков С.В.</b> Федеральный государственный лесной надзор как способ обеспечения законности и дисциплины в сфере охраны и защиты лесов .....	209
<b>Устинова А.Н.</b> Основания формирования международного лесного права .....	216
<b>Аннотации</b> .....	222

## CONTENTS

### HISTORY AND THEORY OF STATE AND LAW

<b>Chilkina K.V.</b> The interaction of social and juvenile rights in Federal Republic of Germany .....	9
<b>Dorodonova N.V.</b> Some features of the legal status of spouses in the family law of Belgium .....	13
<b>Poluda O.N.</b> Political and legal views of Tommaso Campanella .....	18
<b>Azornov G.A.</b> The development of the legislation about the pledge in XVIIIth century in Russia .....	23
<b>Sharonov V.S.</b> Subjects of law enforcement .....	30

### ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

<b>Ilgova E.V., Frol Ja.O.</b> Comparative analysis of regional legislation on minors commissions (on an example of Far Eastern Federal District) .....	35
<b>Kuznetsova I.O., Gorbachev M.V.</b> Sociological instruments of assessment and monitoring of the dynamics of the number of children taken into account by the organs of the system of prevention of neglect and minors offenses in the constituent units of the Russian Federation .....	38
<b>Kurokhtina E.S.</b> Prevention of juvenile recidivism by prosecution authorities as an effective way to fight crime .....	44
<b>Shvetsova I.V.</b> To a question of concept of the budgetary credit .....	48

### THE ARBITRATION PROCESS

<b>Afanasiev S.F. , Grigorieva T.A.</b> About influence of voluntary satisfaction of the claims of the defendant on dynamics of civil proceeding .....	51
<b>Ermakov A.N., Zaharyascheva I.Y.</b> The sources of legal regulation of legal proceedings on of award of compensation for breach of the right for legal proceedings in reasonable time period or the rights for judicial act in reasonable time in civil proceedings .....	56
<b>Semikina S.A. , Yusupova A.N.</b> The use of mediation procedures in the arbitration process in Russia .....	59
<b>Solovykh S.Zh.</b> The principles of arbitration law as the limits of realization of the procedural rights of the parties in the arbitration court of the first instance .....	64

<b>Tkachenko E.V., Fomichiova R.V.</b> Providing measures of judgement execution in the arbitration process .....	72
--	----

#### **CIVIL AND INTERNATIONAL LAW**

<b>Lipkina N.N.</b> Legal nature and scope of the obligation of a state to take necessary legislative measures to give effect to the human rights .....	76
--	----

<b>Ahmedov A.Ya.</b> Several aspects of the regulation of relations in sport by civil law .....	83
--	----

#### **CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE**

<b>Zarochentseva N.V.</b> Concept and types of mediation procedures in criminal proceedings .....	88
--	----

<b>Sibirtsev G.I.</b> The possibilities of the ensuring the right to qualified legal assistance in the Republic of Poland and the Russian Federation .....	95
---	----

<b>Evstifeeva E.V., Kirasirov I.I.</b> Counteraction to drug trafficking, psychotropic substances and new potentially dangerous psychoactive agents in the Russian Federation .....	100
--	-----

<b>Makarov D.Yu.</b> Forms of realization of criminal legal protection .....	103
---	-----

#### **THE 70TH ANNIVERSARY OF THE DEPARTMENT OF LAND AND ENVIRONMENTAL LAW**

<b>Pandakov K.G.</b> To Department of the land and environmental law of Academy – 70 years .....	108
---	-----

<b>Timofeyev L.A.</b> The analysis of the current legal mechanisms aimed at the imports phase-out in the Russian fisheris industry .....	118
---	-----

<b>Rusin S.N.</b> Legal problems of the national security of the Russian Federation in the environmental field .....	123
---	-----

<b>Narysheva N.G.</b> Value for permitted use and purpose of land plot .....	132
---	-----

<b>Kadyrov A.A.</b> Some questions of legal protection of waters in the Kyrgyz Republic .....	139
--	-----

<b>Volkova T.V.</b> Protection of rights in the sphere of control of rational use and protection of land resources .....	152
---	-----

<b>Chmihalo E.Yu.</b> About some problems of forming of the land legislation .....	160
---	-----

<b>Abanina E.N.</b> Environmental policy of Eurasian states towards transition to sustainable development .....	167
--	-----

<b>Abyzayrova D.F.</b>	
The use of land plots in public property, on the basis of resolution, as a new legal institution of the land legislation .....	175
<b>Korolev S.Yu.</b>	
Legal Institute of the land supervision (control) in the present conditions of the Russian Federation .....	179
<b>Kulikova O.V.</b>	
The base implementation of forest management rights .....	184
<b>Plotnikova Y.A., Tarasova E.A.</b>	
Environmental audit as a promising instrument of legal protection of the environment .....	190
<b>Sorokina Yu.V.</b>	
To the question about ecological effectiveness of the legal protection of water biological resources .....	195
<b>Sukhova E.A.</b>	
Problems of application and improvement of the land legislation in the Russian Federation .....	200
<b>Popkova V.A.</b>	
On the role of the conceptual apparatus in law-making and law enforcement (for example, the Federal Law «On Production and Consumption Waste») .....	205
<b>Agarenkov S.V.</b>	
Federal state forest supervision as the method of providing of legality and discipline in the sphere of protection and defence of woods .....	209
<b>Ustinova A.N.</b>	
Basis of formation of the international forest law .....	216
<b>Summary</b> .....	222



К.В. Чилькина\*

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СОЦИАЛЬНОГО И ЮВЕНАЛЬНОГО ПРАВА ФРГ\*\*

С целью обеспечения благополучия будущих поколений, все отрасли права в ФРГ тесно взаимосвязаны. Ювенальная юстиция построена, прежде всего, на применении воспитательно-педагогических мер к несовершеннолетним правонарушителям, и только при их исчерпании — к уголовно-правовым санкциям. В отечественной правовой литературе достаточно подробно описана такая отрасль права как ювенальное. Так, следует отметить работы О.Н. Бибик<sup>1</sup>; В.В. Юркова<sup>2</sup>; И.А. Ивановой, С.В. Долговой<sup>3</sup>; В.К. Кузнецова, Е.В. Гребенкина<sup>4</sup>; Т.А. Савиной<sup>5</sup>; А.М. Нецаевой<sup>6</sup>; Т.А. Минеевой<sup>7</sup> и других исследователей.

Использование комплексного подхода в решении проблем детства и юношества является основанием развития различных отраслей права, помимо ювенального. В первую очередь, это касается социального права ФРГ.

Книга VIII Социального кодекса ФРГ регламентирует отношения, связанные с оказанием помощи детям и подросткам. За последние пять лет был принят ряд законов, уточняющих и адаптирующих нормы Социального кодекса к меняющимся общественным отношениям. В декабре 2011 г. был принят закон «Об усилении активной защиты детей и подростков»<sup>8</sup>.

Заявленной целью этого закона является защита благополучия детей и подростков и обеспечение их физического, умственного и духовного развития. Данный закон подробно останавливается на такой категории как «естественное право родителей на воспитание детей». Данное право признается законом еще и прямой родительской обязанностью (§1 п. 2). Задачей государственного сообщества является поддержка родителей в

---

\* Чилькина Ксения Владимировна — научный сотрудник НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук.

\*\* Статья подготовлена в рамках Задания Минобрнауки России № 29.130.2016/НМ на выполнение проекта по теме «Научно-методическое обеспечение деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (продолжение)».

их осуществлении данного права и ответственности по воспитанию детей. Государственная поддержка оказывается в тех случаях, когда необходимо повысить осознание родителями их ответственности; в случае выявленных на ранних этапах рисков для развития детей и подростков; в случаях, когда нельзя предотвратить определенную опасность для благополучия ребенка или подростка, но можно сократить ущерб, причиненный данной опасностью (§1 п. 3). Также в этом законе идет речь об обязанности лиц, участвующих в решении проблем ребенка или подростка, не разглашать частную информацию о состоянии ребенка или подростка и о тех рисках, с которыми ему пришлось столкнуться. Подробно также регламентируется право ребенка или подростка на получение информации и на получение квалифицированной специальной помощи.

В апреле 2013 г. (вступил в силу 19 мая 2013 г.) был принят закон «О реформе родительской опеки в том случае, если родители вместе не проживают». В соответствии с этим законом были внесены изменения в Гражданский кодекс ФРГ, Социальный кодекс, в ряд других законов.

В 2013 г. был принят Федеральный закон «Об упрощении управления в сфере оказания помощи детям и подросткам»<sup>9</sup>, вносящий изменения в Книги VIII и XII Социального кодекса ФРГ и затрагивающий вопросы налогообложения. Принятие данного закона стало следствием взаимодействия ювенального и социального права.

Социальное и ювенальное право пересекаются в вопросе защиты и охраны детей и подростков, оказания им помощи. Уголовно-правовая защита детей и подростков охватывает детей, пострадавших от угрозы для их развития и детей (подростков), представляющих такую угрозу (и для собственного развития также). Риски и опасности, которые исходят от детей старше 10 лет, представляют собой различные деликты и главное содержание правонарушений. В соответствии с воспитательными принципами, они в отличие от уголовного права для совершеннолетних не столько концентрируются на проступке, сколько на виновнике данного проступка.

После реформы ювенального права в 2003 г. меры защиты и охраны сочетаются с уголовно-правовыми санкциями. При назначении наказания несовершеннолетним теперь возможно назначить только 4 года лишения свободы. В основном наказания нацелены на дальнейшее исправление виновного и устранение причиненного ущерба.

Такие меры как контроль и кураторство, помещение в лечебное заведение или специальный интернат представляют собой аналоги гражданско-правовых мер. Также несовершеннолетние могут быть направлены судьей по ювенальным делам или через гражданско-правовые учреждения в аналогичные заведения (реализующие меры гражданско-правовой ответственности).

Притесняемый ребенок (подросток) может непрямо заявить о притеснениях и указать виновное лицо. Он может опираться на видеоматериалы. В соответствии со статистикой 2011 г. в лечебных учреждениях г. Цюриха, самой распространенной формой насилия и притеснения является психи-

ческое насилие. Побои детей перестают допускаться обществом, однако число избиваемых детей, также как и до ограничений, все ещё высоко.

Специалисты отмечают недостаточную степень взаимодействия учреждений школьной социальной работы и учреждений уголовно-правовой защиты детей (подростков). Происходит это по разным причинам. Некоторые причины заключаются в профессиональном самопонимании учреждений социальной работы, другие следуют логике практической деятельности:

Школьная социальная работа рассматривает уголовно-правовую защиту детей как дополнение к гражданско-правовой защите и не вмешивается в практику реализации наказания;

Сотрудники учреждений школьной социальной работы хотят на основе доверительного отношения к ребенку не используют такую меру как заявление против семьи ребенка о противоправном поведении родственников и др.;

Учреждения школьной социальной работы редко сталкиваются в своем профессиональном поле с особо опасными деликтами. В таких случаях они советуют жертве или школе подавать заявление в соответствии со ст. 10.2 Профессионального кодекса;

Адвокаты подростка не рассматривают сотрудников учреждений школьной социальной работы как партнеров в деле и др.<sup>10</sup>

В литературе отмечается, что с момента введения закона о защите благополучия детей в Книгу VIII Социального кодекса в 1991 г., перехода от санкций к воспитанию, росло напряжение в обеих сферах общественных отношений, связанных с защитой прав детей (подростков) и в целом правопорядка. Как партнеры в длящихся многолетних тесных отношениях, сфера помощи детям и ювенальное право влияют друг на друга и изменяются, вызывая новые дискуссии.

Помимо расширения прав Служб по делам молодежи и других служб оказания помощи детям и подросткам, расширялись их обязанности и основания привлечения их к ответственности. В частности, в 2008-2009 гг. на конференциях и симпозиумах шли дискуссии о параграфе 35 а Книги VIII Социального кодекса ФРГ, который регламентировал налоговую самостоятельность и ответственность службы по делам молодежи, а также оказание помощи (услуг) в соответствии с §§27-41 данной Книги<sup>11</sup>. Данный параграф гласит, что учреждение служб оказания помощи несовершеннолетним (Träger der öffentlichen Jugendhilfe) несет расходы по оказанию помощи в основном только тогда, когда оказывает услуги на основе собственного решения в соответствии с мерами, предусмотренными в плане оказания помощи с учетом права выбора лица, которому оказывают услуги; данная норма действует также в случаях, когда родители через суд по семейным делам или совершеннолетний через суд по делам несовершеннолетних обязываются к обращению за помощью<sup>12</sup>. Именно последнее правило вызывает столкновение служб социального и ювенального права.

Еще в 2000 г. Федеральный административный суд в своем решении, устанавливающим принцип применения права, от 28.09.2000 г., возложил

общую ответственность по процессам оказания помощи на учреждения, чьими прямыми обязанностями было оказание такой помощи (службы по оказанию публичной помощи подросткам). Сложность состояла в том, что планы оказания помощи также должны были учитывать право выбора лиц, кому оказывали помощь<sup>13</sup>. И такой подход в правовом регулировании вызывал сильное напряжение у местных Служб по делам молодёжи, так как они часто вынуждены были превышать тот бюджет денежных и материальных средств, который был изначально им предложен.

На практике социальное и ювенальное отрасли права взаимодействуют и сталкиваются в лице таких учреждений как административный суд по делам молодёжи (ювенальный суд) и Служба по делам молодёжи как прямые носители обязанностей в сфере оказания помощи детям и подросткам. Судебные решения основываются все-таки на интересах лица, а не на интересах таких административных учреждений как Служба по делам молодёжи, Социальная служба или Агентство занятости.

Таким образом, последние два десятилетия сферы социального и ювенального права постоянно реформируются в связи с поиском оптимальных способов защиты прав и интересов растущего поколения. Сместились акценты в применяемых способах исправления виновных. Основную нагрузку в этом вопросе выполняет в настоящее время социальное право ФРГ, чем и объясняется увеличение числа нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере оказания помощи детям и подросткам.

<sup>1</sup> Бибик О.Н. Введение в ювенальное уголовное право Германии учебное пособие. Омск, 2009.

<sup>2</sup> Юрков В.В. Примирение несовершеннолетнего с потерпевшим в уголовном праве России и Германии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2012.

<sup>3</sup> Иванова И.А., Долгова С.В. Сравнительный анализ мер воздействия в отношении несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2012. № 9.

<sup>4</sup> Кузнецов В.К., Гребенкин Е.В. Отправление правосудия по делам несовершеннолетних в ФРГ: баланс воспитания и права // Сибирский педагогический журнал. 2011. № 1.

<sup>5</sup> Савина Т.А. Сравнительная характеристика принудительных мер воспитательного воздействия по уголовному закону России и Германии // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2013. № 1.

<sup>6</sup> Нечаева А.М. Защита личных прав несовершеннолетнего гражданина в семейно-правовой сфере по Гражданскому уложению Германии // Государство и право. 2011. № 3.

<sup>7</sup> Минеева Т.А. Развитие системы уголовного права несовершеннолетних граждан (на примере Германии и США) // Ювенальная юстиция в Российской Федерации: правовые основы и перспективы. Материалы научно-практической конференции и круглого стола. Омск, 2005.

<sup>8</sup> Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen vom 22.12.2011 (Inkrafttreten 01.01.2012) // <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/351/35120.html> (дата обращения: 03.06.2016).

<sup>9</sup> Gesetz zur Verwaltungsvereinfachung in der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilferechtsvereinfachungsgesetz – KJVVVG) vom 29.04.2013 г. // <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/508/50808.html> (дата обращения: 30.05.2016).

<sup>10</sup> Gaberell S. Schulsozialarbeiterische Beratung bei vermuteter Kindesgefährdung. Masterthesis in Sozialer Arbeit // Simone Gaberell / August 2012 / Fachbegleitung: Prof. Mlaw LL.M. Peter Mösch-Payot // <http://www.schulsozialarbeit.ch/cms/content/uploaddocuments/MasterthesisSimoneGaberell.pdf> (дата обращения 02.06.2016).

<sup>11</sup> Wiesner R. Jugendhilfe und Justiz – Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation aus der Sicht der Jugendhilfe // Das Jugendkriminalrecht vor neuen Herausforderungen? Jenaer Symposium 9.–11. September 2008. 1. Auflage, Juli 2009, 2.000 Exemplare. Printed in Germany. s. 324, 325.

<sup>12</sup> §36a SGB VIII Steuerungsverantwortung, Selbstbeschaffung Sozialgesetzbuch (SGB VIII) // <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbviii/36a.html> (дата обращения 29.05.2016).

<sup>13</sup> Там же.

Н.В. Дородонова\*

## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ СУПРУГОВ В СЕМЕЙНОМ ПРАВЕ БЕЛЬГИИ

В настоящее время бельгийский законодатель придает особое значение равному положению супругов в браке. Вследствие самого факта заключения брака между супругами существуют личные обязанности и права. Иногда поднимается вопрос о совместимости личных прав и обязанностей с правом на защиту частной жизни, запрет на унижающее обращение, запрет на рабство и принудительный труд (ст. 8, 3 и 4 Всеобщей Декларации прав человека).

Согласно семейному праву Бельгии брак — это институт, в котором присутствуют права и обязанности, определяемые правовым положением супругов, и в котором невозможны иные соглашения. Эти права и обязанности строго определены как по отношению к самим супругам, так и по отношению к третьим лицам. Осуществление взаимных прав и обязанностей супругов происходит не по общим нормам договорного права, а на основании отдельных собственных норм, т.к. в браке супруги вступают в определенные отношения для осуществления брачных обязанностей, а в противном случае они получают различные права, которые другие формы совместного проживания не имеют. Среди гражданских последствий для супругов после заключения брака выделяют личные и имущественные.

Согласно ст. 212 ч. 3 Гражданского кодекса Бельгии брак не изменяет дееспособности супругов. С 1976 г. данное положение отражает сущность реформы семейного права в Бельгии, однако ст. 212 ч. 3 ГК Бельгии ссылается на исключение из правила: в случае заключения брака с несовершеннолетним лицом, с него снимается опека, и, следовательно, изменяется дееспособность, хотя он и продолжает подчиняться опекуну (эмансипация). С другой стороны, заключение брака создает особую ограниченную недееспособность, вытекающую из отношений между супругами, и по отношению к третьим лицам. В свое время законодатель ввел эти ограничения с целью сохранения института семьи. Так, ст. 216 ГК Бельгии устанавливает, что каждый супруг имеет право выбирать профессию без согласия другого супруга. Однако, существуют определенные ограничения: другой супруг может обратиться в суд первой инстанции для принятия мер, если он считает, что выбор данной профессии наносит серьезный ущерб моральным или материальным интересам семьи или совместным несовершеннолетним детям, вследствие чего суд может запретить занятие данной профессией. (ст. 1407, 1411 ГК Бельгии) или предложить внести изменения в имущественный режим супругов. В случае, если другой супруг продолжает настаивать на сохранении данной профессии, то он один не-

\* Дородонова Наталья Васильевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

сет все обязательства, вытекающие из занятия данной профессиональной деятельностью. Кроме того, невыполнение судебного решения, рассматриваемое как невыполнение долга или расстройство взаимоотношений, может привести к применению безотлагательных временных мер (вплоть до расторжения брака).

Супруги могут использовать фамилии друг друга в браке или сочетание из двух фамилий. Данное право прекращается после расторжения брака, и дальнейшее использование фамилии возможно только с разрешения бывшего супруга. Однако, при занятии профессиональной деятельностью разведенные супруги могут использовать фамилию с согласия другого (ст. 216 § 2 ч. 2 ГК Бельгии), которое может быть отозвано на основании достаточно серьезных причин (в этом случае супруг должен обратиться в суд первой инстанции). Если фамилия супруга является торговой маркой, то возможно дальнейшее ее использование и после расторжения брака.

Первоначально каждый супруг имеет и получает собственный доход, который потом становится общим (ст. 217 ч. 1 ГК Бельгии). Данная норма распространяется на все виды доходов: трудовые доходы (заработная плата, премия) и доходы от движимого или недвижимого имущества (дивиденды, проценты). Данная норма обеспечивает финансовую независимость супругов в браке с законным имущественным режимом, при котором доходы супругов относятся к общей части совместного имущества в соответствии со ст. 1405 ГК Бельгии. Кроме того, в законодательстве отсутствует обязанность получения доходов только одним из супругов. Супруги могут, например, свои доходы перечислять на общий банковский счет или другой супруг полностью передает полномочия по получению дохода на второго супруга. Супруги не могут распоряжаться доходами только по своему усмотрению. В данном случае бельгийский законодатель вводит своего рода очередность, используемую в независимости от имущественного режима супругов, при которой наиважнейшим приоритетом считается вклад на расходы семьи, что вытекает из взаимных обязанностей супругов (расходы на домашнее хозяйство, содержание семейного жилища, воспитание детей). Ко второй очереди относятся расходы на приобретение материалов, необходимых для занятия профессиональной деятельностью и находящихся в исключительном распоряжении супруга, приобретающего данные материалы (ст. 217 ч. 2 ГК Бельгии). В третьем, если после выполнения первых двух условий еще остается какая-то часть доходов, распоряжение зависит от имущественного режима супругов.

Необходимо отметить, что в первичной брачной системе в отношении распределения доходов существуют два определенных момента:

материалы для занятия профессиональной деятельностью, приобретаемые за счет одного из супругов и находящиеся в его распоряжении, тем не менее, являются общим совместным имуществом (ст. 217 ч. 2 ГК Бельгии);

оставшиеся приобретенные доходы и имущество супруги распределяют в соответствии с их имущественным режимом.

Согласно ст. 218 ч. 1, 2 ГК Бельгии каждый супруг имеет право на открытие любого вида сберегательного счета или аренду сейфа в банке без согласия другого супруга. Супруг, имеющий счет, распоряжается им самостоятельно, и может выполнять любые операции без посредничества другого супруга. В соответствии со ст. 218 ч. 3 ГК Бельгии банк должен уведомить другого супруга о факте открытия счета или аренды сейфа. Данная норма является своего рода компромиссом между гарантией полной автономии супруга, имеющего банковский счет, и защитой семейных ценностей<sup>1</sup>. Законодатель не определяет ни способа, ни срока информирования другого супруга, и, если банк пренебрегает данной обязанностью, он несет ответственность на основании ст. 1382 ГК Бельгии. Несмотря на то, что супруг ставится в известность о существовании банковского счета, он не имеет право получать информацию о его состоянии или проделанных с ним операциях. Если у одного супруга возникают подозрения об использовании банковского счета с целью сокрытия денег другим супругом, предназначенных для совместного имущества или в нарушение обязанности помощи, тогда он может через суд потребовать применение безотлагательных временных мер с целью получения доступа к просмотру банковского счета.

Каждый супруг имеет право дарения имущества третьим лицам. Однако, несмотря на имущественный режим в браке, другой супруг может потребовать отмены сделки в случае, если имущество семьи ставится под угрозу (ст. 224 § 1, 3, 4 ГК Бельгии).

Супруги могут являться поручителями друг друга для представления осуществления брачных полномочий (ст. 219 ч. 1 ГК Бельгии). Поручительство возможно только после заключения брака. Еще в 1976 г. законодатель попытался избежать закрепления системы имущественной недееспособности женщины в брачном договоре<sup>2</sup>. По этой же причине невозможно оговорить неотменяемость поручительства между супругами в брачном договоре.

Так, первичной брачной системой регулируются следующие формы поручительства:

законное представительство (индивидуальная ответственность каждого супруга за долги, сделанные в пользу домашнего хозяйства и детей — ст. 222 ГК Бельгии);

судебное представительство (назначение судом одного из супругов представителем другого, если один из супругов не в состоянии выразить свою волю, с целью осуществления прав этого супруга. Условия и объем представительства определяются судом — ст. 220 § 2 ГК Бельгии);

условное представительство (представительство, назначаемое в силу закона, главным образом с целью ограничения — ст. 219, ч. 1, 2 ГК Бельгии).

Согласно ст. 215 ГК Бельгии суд первой инстанции может предоставить супругу правовые полномочия на совершение правовых действий, таких как отчуждение семейного жилища, смены действительного местожительства без согласия другого супруга (т.е. в ситуациях, где обычно не-

обходимо согласие обоих супругов), в случае, если один из супругов отсутствует или признан недееспособным. В таких же обстоятельствах мировой судья может возложить полномочия по получению доходов отсутствующего супруга на присутствующего супруга (ст. 220 § 3 ГК Бельгии).

Существует два вида осуществления полномочий:

на основании ст. 220 § 3 ГК Бельгии — если один из супругов препятствует получению доходов;

на основании ст. 221 ГК Бельгии — если один из супругов не выполняет обязанности помощи и материального содержания.

Доверенность выдается с целью осуществления брачных полномочий отсутствующего супруга. Различают общую и особенную доверенность. Супруги могут давать доверенность друг другу на все имущественно-правовые полномочия первичной и вторичной брачной системы: это могут быть действия, касающиеся как собственного, так и совместного имущества. Общая доверенность предоставляет больше полномочий: уполномоченный супруг имеет право на полное распоряжение имуществом другого супруга. Особая доверенность подразумевает, что один из супругов дает право другому на совершение определенной сделки, например, снятие денег со счета. Доверенность можно отозвать. Доверенность предоставляется, если супруг фактически или юридически не может выразить свою волю и не имеет законного или условного представителя. Доверенность выдается супругам, уже состоящим в браке, следовательно, невозможно предварительно оговорить ее получение в брачном договоре.

Супруги несут индивидуальную ответственность перед третьими лицами за долги, сделанные в пользу совместного домашнего хозяйства (под долгами на ведение совместного хозяйства подразумеваются долги за топливо, газ, электричество, отопление, домашнюю утварь, различные виды страхования членов семьи) или в пользу воспитания и обучения детей, образующих семью (даже если это не совместные дети) (ст. 222 ч. 1 ГК Бельгии). Долги, несвязанные с финансовыми возможностями семьи, являются чрезмерными долгами (в этом случае супруги не несут индивидуальную ответственность, при оплате долга может быть привлечена только часть общего совместного имущества, но не собственное имущество другого супруга). Индивидуальная ответственность за долги отменяется в случае фактического расставания супругов, и лишь в трех случаях супруги продолжают нести индивидуальную ответственность:

супруги проживают все еще вместе с детьми (в данном случае речь все еще идет о ведении совместного хозяйства);

супруг может подтвердить, что другой супруг имел долги еще до возникновения фактического расставания;

третьи лица не знали о фактическом расставании, в этом случае они могут подать апелляцию.

Каждый супруг обязан соблюдать имущественно-правовую солидарность. Ст. 213 ГК Бельгии обязывает каждого супруга к имущественно-



правовой общности посредством разделения своего высокого уровня жизни с другим супругом с целью возникновения равного уровня жизни. Очевидно, что обязанность помощи является особенной обязанностью содержания. На основании обязанности помощи каждый супруг имеет право на уровень жизни, составляющий половину общих доходов супругов, даже если эти доходы неравны, что не означает, однако, что доходы обоих супругов должны быть распределены равным образом. Необходимо учитывать долю каждого в соответствии с собственным доходом в долю брака. Данная обязанность существует во время брака, во время расторжения брака, а иногда и после.

Каждый супруг обязан вносить свою долю в брак в соответствии со своими возможностями. Под «долей в брак» подразумеваются все материальные расходы на поддержание совместного брачного сообщества (т.е. еда, одежда, оплата за аренду жилья, медицинское страхование, расходы по воспитанию и обучению детей), в случае если они даже составляют часть семьи, но не являются совместными. Полный размер доли определяется уровнем жизни в брачном сообществе, с учетом обязанности помощи. В случае отсутствия доходов доля может вноситься *in natura* (т.е. ведение домашнего хозяйства и воспитание детей) (ст. 221, 222 ГК Бельгии).

Супруги сами определяют взаимным соглашением способы выполнения обязанности содержания: например, они решают сами, кто будет работать, т.е. получать доход, и кто будет выполнять работу по ведению домашнего хозяйства. Согласно постановлению Кассационного суда, совместные общие доходы супругов не должны быть распределены на две одинаковые доли<sup>3</sup>.

Так, анализируя некоторые права и обязанности супругов можно определить, что они определяют также и относительные возможности каждого из супругов. Личные и имущественные права и обязанности заключается в первую очередь в том, чтобы каждый из супругов мог предоставить все необходимое для совместного проживания другому супругу. Данные права и обязанности сохраняются до тех пор, пока брак юридически не расторгнут; т.е. еще при фактическом расторжении брака и во время процедуры развода.

<sup>1</sup> *Senaeve P. Compendium van het personen- en Familierecht. B. 3. Leuven, Acco, 2004. P. 79.*

<sup>2</sup> *Verbeke A. Knelpunten Familiaal vermogensrecht. Brussel, Larcier, 2003. P. 43.*

<sup>3</sup> *Cassatie 26 juni 1995, noot J. Roodhooft // N.J. 1996. № 5.*

О.Н. Полуда\*

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ВЗГЛЯДЫ ТОММАЗО КАМПАНЕЛЛЫ

Томмазо Кампанелла мыслитель эпохи Возрождения, известный представитель итальянской натурфилософии, которому принадлежала значительная роль в развитии идей утопического социализма.

В ряду факторов, под влиянием которых складывались представления итальянского философа-утописта относительно лучшего, идеального политического строя, следует назвать социальную среду, определявшую круг его интересов и потребностей. Джованни Доменико родился в семье крестьянина — сапожника близ Стило — небольшого города Калабрии на юге Италии. В пятнадцатилетнем возрасте поступил в доминиканский монастырь и принял монашеское имя Томмазо (Фома). С большим удовольствием он изучал богословие и книги по философии и естествознанию, увлекался поэзией. В дальнейшем, став страстным последователем философии Б. Телезио<sup>1</sup>, специально изучал логику и философию. Написав два политических трактата, подвергался преследованиям инквизиции.

Наибольшую известность принесло Т. Кампанелле, написанное в тюрьме на родном итальянском языке сочинение «Город Солнца» (1602 г.). Критическая направленность произведения выражена автором достаточно определенно. Кампанелла недвусмысленно показывал отрицательное отношение к условиям итальянской действительности, противопоставляя им социальный и государственный строй «Города Солнца». Ученый не соглашался с тем, что в крупнейшем городе южной Италии, в современном ему Неаполе «семьдесят тысяч душ населения, а трудятся из них всего какие-нибудь десять или пятнадцать тысяч, истощаясь и погибая от непосильной и непрерывной работы изо дня в день. Остальные, пребывающие в праздности, пропадают безделья, скупости, телесных недугов, распутства, ростовщичества и т.д. и множество народа портят и развращают, держа у себя в кабале, под гнетом нищеты, низкопоклонства и делая соучастниками собственных пороков, чем наносится ущерб общественным повинностям и управлению полезных обязанностей. Обработкой полей, военной службой, искусствами и ремеслами занимаются кое-как и только немногие и с величайшим отвращением»<sup>2</sup>. В справедливости этого утверждения убеждает реальное бедственное положение городских низов, жестоко страдавших в результате сокращения в Италии промышленного производства. Не менее тяжелым было положение крестьянства, надрывающееся от усилившейся эксплуатации со стороны итальянских и испанских феодалов.

\* Полуда Оксана Николаевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»); e-mail: poluda77@gmail.com

«Город Солнца» написан в форме диалога. Рассказ построен по традиционной литературной схеме того времени: путешественник во время своих странствий попадает в неизвестную, вновь открытую страну, где находит идеально устроенное общество. В «Городе Солнца» беседа происходит между заезжим моряком — генуэзцем и заведующим монастырским «странноприимным домом» — гостинником. Мореход рассказывает о посещении им во время кругосветного путешествия острова Тапробаны (возможно остров Цейлон)<sup>3</sup>, где ему и удалось обнаружить Город Солнца.

Народ, населявший сказочный город, утверждал Кампанелла, появился из Индии, скрываясь оттуда после поражения монголами, разбойниками и насильниками, разорившими их родную страну, решив вести *философский образ жизни общиной*.

Ученый предложил свое идеально организованное общество: «И хотя общность жен и не установлена среди остального населения, живущего в их области, у них самих она принята на том основании, что у них *все общее*». В отрешении от собственности, по мнению философа, рождалась у соляриев истинная любовь к родине. Тогда как отдельное жилище и собственные жены и дети порождали исключительно чувство себялюбия, ведь «чтобы добиться для своего сына богатства и почетного положения, оставить его наследником крупного состояния, каждый из нас или начинает грабить государство, ежели он ничего не боится, будучи богат и знатен, или же становится скрягой, предателем и лицемером, когда недостает ему могущества, состояния и знатности. Но когда мы отрешимся от себялюбия, у нас остается только любовь к общине»<sup>4</sup>. Центральным моментом программы итальянского мыслителя был отказ соляриев от частной собственности. Все, что создавалось трудом соляриев, считалось общим, в том числе дома и вещи личного пользования, необходимое они получали от общины. Для наблюдения за надлежащим исполнением всех правил в городе Солнца существовали специальные должностные лица: «...через каждые шесть месяцев начальники назначают кому, в каком круге спать и кому в первой спальне, кому во второй: каждая из них обозначается буквами на притолоке»<sup>5</sup>.

Т. Кампанелла, устами соляриев, приходит к выводу, что только община способна сделать «всех одновременно и богатыми и вместе с тем бедными: богатыми потому, что у них есть все, бедными - потому, что у них нет никакой собственности; и поэтому не они служат вещам, а вещи служат им...». Индивидуализм, сопряженный с обладанием деньгами и богатством, делает людей негодяями, хитрыми и лукавыми, ворами, лжецами; богатство, по мнению философа, надменными, гордыми, невеждами и изменниками.

*Труд* в городе Солнца признавался *всеобщей обязанностью*, в результате отсутствовала праздность, все члены общества в равной степени пользовались общественными благами. При этом труд гражданами чудесного города воспринимался не как обязанность, а как потребность, добровольное влечение. Мыслитель подчеркивал, что каждый, на какую

бы службу ни был назначен, исполнял ее как самую почетную. У соляриев, обслуживающих себя самостоятельно, отсутствовала какая-либо необходимость «в развращающем нравы рабстве».

Значительный интерес представляет *политический строй* города Солнца. Проблема распределения труда, по мнению Т. Кампанеллы, это, в первую очередь распределение членов общества в соответствии с их природными склонностями и способностями. С этих позиций он писал: «...все получают должности в области тех наук или ремесел, где они преуспели больше всего, — каждый по указанию своего вождя или руководителя...и того почитают за знатнейшего и достойнейшего, кто изучил больше искусств и ремесел и кто умеет применять их с большим знанием дела»<sup>6</sup>. Вследствие этого интеллектуальные способности человека являлись фактором, призванным определить его положение в обществе. Способности каждого человека, поддерживаемые государством, по мнению ученого, получали *всемерное развитие*, служа интересам *всего общества*.

На этом принципе строилось и управление Городом Солнца. «Верховный правитель, писал Т. Кампанелла, у них — священник, именующийся на их языке «Солнце», на нашем же мы называли бы его Метафизиком. Он является главою всех и в светском и в духовном, и по всем вопросам и спорам он выносит окончательное решение. При нем состоят три правителя: Пон, Син, и Мор, или Мощь, Мудрость и Любовь»<sup>7</sup>.

Кампанелла — сторонник централизованного управления всеми сторонами общественной жизни в интересах всего общества, основанного на достижениях науки. Поэтому большую роль в управлении государством он отводил ученым и лицам, сведущим в какой-либо отрасли знания.

В основу государственного управления итальянский мыслитель положил принцип коллегиальности. Так, совещания должностных лиц собирались в городе Солнца регулярно, ряд вопросов решались коллегиально. Кампанелла подчеркивал, что власть должностных лиц строилась на всеобщем уважении и почитании. Отстаивая *принцип назначения должностных лиц по способностям и знаниям*, он отрицательно относился к наследованию должностей, к выборам и жребию, полагая, что последние порождали честолюбие и в результате приводили к замещению должностей неспособными и невежественными людьми.

Принцип назначения должностных лиц в соответствии с их знаниями и способностями Кампанелла сочетал со значительной ролью граждан в их избрании, контроле над их деятельностью, а также смещении<sup>8</sup>.

Все солярии, достигшие двадцатилетнего возраста и старше, входили в Совет (собирался каждое новолуние и полнолуние), в котором «всем присутствующим предлагалось поодиночке высказываться о том, какие есть в государстве недочеты, какие должностные лица исполняют свои обязанности хорошо, какие — дурно»<sup>9</sup>. На Совете каждый высказывался за или против кандидата на замещение должности; избрание осуществлялось после того, как на Совете намечены кандидатуры корпорацией должностных

лиц, включающей четырех главных правителей и руководителей соответствующих наук и ремесел, а также начальников отрядов. На Совете решался вопрос и об объявлении войны.

Должностные лица в городе Солнца сменялись по воле народа. Однако это правило не распространялось на четверо высших правителей. За исключением случая, когда они сами по совещанию между собой не передавали «своего достоинства другому, кого с уверенностью считают мудрейшим, умнейшим и безупречнейшим»<sup>10</sup>. Впрочем, Кампанелла оговаривал, что такая передача власти возможна крайне редко.

Таким образом, в представлении итальянского мыслителя новому обществу должны были соответствовать новые формы организации власти, не имевшие аналогов в истории. Неслучайно, Мореход, от лица которого велось повествование, не давал определенного ответа на вопрос, являлся ли город Солнца республикой, монархией или аристократией. Вместе с тем Кампанелла, подчеркивал особый статус в государственном управлении Метафизика, управляющего при посредстве трех соправителей, называл город Солнца республикой, в которой «все дела обсуждались этими четырьмя лицами, и к мнению Метафизика присоединялись во взаимном согласии все остальные»<sup>11</sup>.

Относительно системы права соляриев Кампанелла был категоричен, полагая, что для народа, пребывающего в степенности, благообразии и любви *законодательство* должно быть простым и доступным. Поэтому в его государстве, законы немногочисленны, кратки и ясны. Испытав на себе всю тяжесть инквизиционного процесса феодального государства, судопроизводству ученый уделял пристальное внимание. Так, в его Городе Солнца процесс носил устный, гласный и упрощенный характер, пытки не применялись. Тюрьмы у соляриев отсутствовали, имелись только башни для заключения мятежных неприятелей.

Отдельного внимания заслуживают взгляды Кампанеллы о причинах преступности. Все пороки, считал он, порождались двумя видами зла, двумя крайностями - богатством и бедностью. Поэтому отсутствие частной собственности и правильная организация семейно-брачных отношений, в частности, отсутствие индивидуальной семьи, общность жен, общее воспитание детей, способствовало искоренению индивидуалистических стремлений и укреплению коллективного начала, тем самым, исключало корни преступлений. Автор констатирует: «...нельзя среди них встретить ни разбоя, ни коварных убийств, ни насилий, ни кровосмешения, ни блуда, ни прочих преступлений, в которых обвиняем, друг друга мы, — они преследуют у себя неблагодарность, злобу, отказ в должном уважении друг к другу, леность, уныние, гневливость, шутовство, ложь, которая для них ненавистнее чумы»<sup>12</sup>.

Из пенитенциарных мер, установленных законом и применяющихся в Городе Солнца, для виновных были лишение общей трапезы, отлучение от церкви и запрещение общаться с женщинами, изгнание, лишение каких-

либо почетных преимуществ и пр. К насильникам применялась смертная казнь, исполняемая руками народа и «дабы не осквернять государства» палачей у них не было или архаичный принцип талиона «око за око»<sup>13</sup>. В то же время, Кампанелла выделял формы вины, от которых зависело назначение наказания. Преступления, совершенные против свободы государства, против бога или высших властей всегда наказывались смертной казнью. Целью наказания за такие преступления против общего блага, по мнению ученого, должно быть искупление греха, поэтому обвинительные приговоры воспринимались виновным лицом как нечто приятное.

С древнейших времен политическая мысль кипела вокруг вопроса о взаимоотношениях человека, общества и государства, поиске наиболее совершенных или оптимальных форм политического и общественного устройства. На проблему идеала необходимости изменения человеческого сосуществования были обращены и взгляды Кампанеллы. Следуя общеполитическому обоснованию социального и нового государственного строя, ставшего основой концепции Кампанеллы, человеку свойственно двоякое устремление. Первое, направленное на самого себя и имеющее своей целью самосохранение, второе влечет в сторону общего, целого. В силу первого стремления человек — индивидуалист, следовательно, эгоистичен; в силу второго, напротив, — испытывает потребность в общении, ощущает себя членом социального целого<sup>14</sup>. В результате борьбы этих противоречивых стремлений неизбежно должно победить второе и по мере укрепления нового строя потребность новых подходов к вопросам достижения общего блага станет осознаваемой всеми.

<sup>1</sup> Бернардино Телезио (1509-1588) — итальянский ученый, философ, основное произведение «О природе вещей согласно её собственным началам» (1565; 9 книг в 1586). Выступая с резкой критикой философии Аристотеля, провозглашал верховное значение опыта как главного источника познания. В предисловии к своему важнейшему философскому труду «О природе вещей согласно её собственным началам» он призывал руководствоваться исключительно своими чувствами, а предметом его исследования являлась природа, которая всегда оставалась неизменной в своей сущности, следовала тем же законам и производила те же явления.

<sup>2</sup> См.: Кампанелла Т. Город Солнца / Утопический социализм: хрестоматия / общ. ред. А.И. Володиной. М., 1982. С. 92.

<sup>3</sup> См.: Утопический социализм: Хрестоматия / общ. ред. А.И. Володиной. М., 1982. С. 101.

<sup>4</sup> Цитата по: Кампанелла Т. Город Солнца / Утопический социализм: хрестоматия / общ. ред. А.И. Володиной. М., 1982. С. 86–87.

<sup>5</sup> См.: Кампанелла Т. Указ. раб. С. 89.

<sup>6</sup> См.: Кампанелла Т. Указ. раб. С. 88.

<sup>7</sup> Метафизик, превосходивший всех сограждан ученостью талантами, опытом и умением, был главой как светской, так и духовной власти. В ведении Мощи относилось военное дело. Все, что касалось науки, контролировалось и подчинялось Мудрости. Ведению Любви подлежали, во-первых, забота о деторождении и «наблюдение за тем, чтобы сочетание мужчин и женщин давали наилучшее потомство», а также воспитание новорожденных. Трем соправителям подчинялись должностные лица, владеющие узкими специальностями. Свое место в иерархии должностных лиц занимали и начальники отрядов: десятники, полусотники и сотники. См. подробнее: Кампанелла Т. Указ. раб. С. 83.

<sup>8</sup> О.Э. Лейст, анализируя достаточно широкие функции Большого Совета в решении ряда важных вопросов управления Городом Солнца, считал необоснованным утверждение, что простые граждане государства, избрав должностных лиц, «передоверяют своим избранникам все дела управления». Право смены должностных лиц строилось на началах довольно широкой демократии, которую нельзя называть «формальной», считал ученый. См. подробнее: Лейст О.Э. Вопросы государства и права в трудах социалистов-утопистов XVI–XVII веков. М., 1966. С. 61–63.

<sup>9</sup> См.: Кампанелла Т. Указ. раб. С. 97.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же. С. 86.

<sup>12</sup> Там же. С. 87.

<sup>13</sup> У соляриев, писал Кампанелла «народ убивает или побивает осужденного камнями, и первые удары наносят обвинитель и свидетели.... Иным дается право самим лишать себя жизни: тогда они обкладывают себя мешочками с порохом и, поджегши их, сгорают, причем присутствующие поощряют их умереть достойно...виновного они убеждают и уговаривают до тех пор, пока тот сам не согласится и не пожелает себе смертного приговора». См. подробнее: Кампанелла Т. Указ. раб. С. 98.

<sup>14</sup> См.: Соколов В.В. Указ. раб. С. 155.

Г.А. Азорнов\*

## РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЛОГЕ В РОССИИ В XVIII ВЕКЕ

К началу XVIII в. в России действовала старая система залога. Благодаря преобразованиям Петра Великого, когда в государстве потребность в кредите стала наиболее ощутимой, возникает настоятельная потребность реформирования института залога. С принятием Указа от 1 августа 1737 г.<sup>1</sup> в России стала действовать новое право залога.

Необходимо отметить, что в научной литературе XIX в. отмечалось, что до возникновения нового права залога в России действовало старое, возникшее на основе обычаев и действовало в среде народа, довольно прочно обосновавшись в его умах, что неминуемо должно было привести к столкновению двух систем. Эта борьба происходила вплоть до начала XIX в. (принятие устава о банкротах 1800 г.). Ее исходом стала не столько победа старого воззрения над новым, сколько примирение двух систем. Новая система одержала победу, но подверглась сильному влиянию старой и даже сохранила некоторые старые определения, которые лежат в основе современного законодательства<sup>2</sup>.

Таким образом, к XVIII столетию выжила форма залога, при которой права владения и пользования оставались «до срока» в руках должника. Тем не менее, законодатель стремился провести реформу залога, которая первоначально сводилась к введению новых принципов, в юридическую систему.

Наиболее важным законодательным актом XVIII в., имевшим отношение к залому, в научной литературе, принято считать Указ от 1 августа 1737 г. «О справе заложенного несколькими лицам недвижимого имения за тем, чья закладная старее; о правилах удовлетворения заимодавцев по закладным; об установлении трехгодичного срока для выкупа проданных недвижимых имений; и о запрещении крестьянам, без воли помещиков, покупать на имена их деревни»<sup>3</sup>. Как отмечал А.С. Звоницкий, «эта была

\* Азорнов Герман Алексеевич — аспирант кафедры истории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: sven37@mail.ru

смелая попытка реформы нашего залогового права — настолько смелая, что жизнь оказалась еще неподготовленной к ее восприятию»<sup>4</sup>.

Л.В. Гантовер отмечал: «Правило о том, что закладная, в случае просрочки, превращается в купчую, было весьма отяготительно для должника»<sup>5</sup>. В соответствии с установившейся практикой законодатель встает на защиту интересов должника, отменяя присвоение имущества кредитором после просрочки долга<sup>6</sup>.

В соответствии с этим Указом несколько изменяется положение сторон при залоге. Наблюдается некое ущемление интересов кредитора. Так, например, до введения в действие Указа от 1 августа 1737 г. залогодержатель не получал до срока владение и пользование заложенным имуществом. Данный акт не отменяет, а усиливает это положение. Законодатель запрещает даже временно отдавать заложенное имущество кредитору, после просрочки платежа должником «...деревень за заимодавцем не справливать, и до владения тех деревень его не допускать»<sup>7</sup>.

Согласно Указу 1737 г. кредитор должен предъявить в присутственное место закладную и ждать 2 мес. до продажи, а если родственники закладчика решат выкупить имущество, тогда срок продлевается еще на 6 мес. «...Заимодавец тое закладную в надлежащем месте на срок явить... чрез два месяца не записывать. ... А буде в те два месяца закладчик или его родственники явятся и будут требовать срока: в том давать сроку сверх вышеписанного еще на 6 месяцев»<sup>8</sup>.

В соответствии с Указом продажу заложенного имущества не мог осуществлять сам кредитор. «...Продавать с публичного торга таким же образом, как о продаже конфискованных в инструкции Канцелярии Конфискации напечатано»<sup>9</sup>.

Таким образом, задержка в удовлетворении интересов кредитора в XVIII в. достигла небывалых размеров. Кредитор, помимо законной, должен был терпеть еще канцелярскую медлительность, что, естественно, причиняло ущерб его экономическим интересам.

Л.А. Кассо, характеризуя данный Указ, отмечал, что по сути эта была крупная реформа залога<sup>10</sup>. В результате право присвоения было заменено на право удовлетворения из стоимости проданного заложенного имущества. Как указывал Л.В. Гантовер, эта попытка оказалась неудачной, о чем свидетельствует Указ от 11 мая 1744 г.<sup>11</sup>

Защищая интересы кредитора, законодатель 11 мая 1744 г. издал Указ «О правилах выкупа проданных и заложенных в чужие роды имений, в отмену Указа 1737 года Августа 1», Законодатель прямо говорил, что, поскольку «... дав деньги после записанных в закладных сроках, через многое время тех своих денег, ни закладного недвижимого имения не получают, от чего, хотя б кому и подлинно крайняя нужда пришла денег занять и деревню до срока заложить, то никто денег в займы дать не отваживается; того ради оный 1737 года Указ отставить»<sup>12</sup>.



Кроме того, существовало правило, которое гласило, что в случае, когда должник выкупал свое имение либо сумма, вырученная от торгов превышала долг, кредитор обладал правом на получение процентов от просрочки платежа. Анализируя данный Указ, А.С. Звоницкий высказал мнение о том, что удовлетворение денежными процентами за время, заранее неизвестное, увеличивало против воли кредитора сумму, которой он рисковал<sup>13</sup>.

Тем не менее, говорить о полной и всесторонней защите интересов кредитора не приходится. Кредитор мог записать на себя имение по закладной только в случае, если сумма, предложенная на торгах, не покрывала размер капитального долга. Кроме того, кредитор был заинтересован в скорейшем взыскании, поскольку должник оставался хозяином имения до момента его продажи и, следовательно, мог поступать, как ему заблагорассудится, вплоть до полного разорения и обесценивания имения. Кредитор не обладал правом помешать залогодателю и вернуть себе проданное подачей вещных исков. Законодатель предоставил ему только право подачи личного иска против злонамеренного поведения должника в отношении невырученной части долга.

Не добившись успеха в данном направлении, законодатель решил идти другим путем. Теперь правительство стало выступать залоговым кредитором и в сделках, где являлось стороной, ввело условие об обязательной продаже в случае просрочки.

В научной литературе отмечается, что первым шагом в данном направлении явилось принятие Указа от 8 января 1733 г. «О правилах займа денег из Монетной Конторы»<sup>14</sup>. В нем говорится, что Монетная Контора вправе давать деньги в долг из капитальных средств под обеспечение посуды и слитков из драгоценных металлов серебра и золота, превосходящие по своей стоимости на четвертую часть сам долг. В случае просрочки выплаты долга в присутствии должника на Монетном дворе, заклад переливается в монету, а излишки возвращаются должнику<sup>15</sup>. Продажи как таковой не было, но оценка заложенных предметов, заменяла ее. Как отмечал Л.А. Кассо, «...Указ не предвидит обратного случая, т.е. превышения долговой суммы уже потому, что выдача ссуды производилась на основании минимальной оценки закладываемых объектов»<sup>16</sup>.

Таким образом, можно предположить, что данный Указ способствовал развитию кредитных отношений, где кредитором выступает само государство и, с другой стороны, встает на защиту экономических интересов российский подданных от грабительских процентов со стороны кредиторов иностранцев.

Вторая половина XVIII в. характеризуется дальнейшими шагами в этом направлении — правительством создан целый ряд кредитных учреждений. 13 мая 1754 г. был учрежден Государственный Заемный Банк<sup>17</sup>. Банк был учрежден для выдачи кредита российскому дворянству, купцам при Санкт-Петербургском порту и иностранцам, проживающим в России «в вечном

подданстве». Деньги давались под небольшой процент, под обеспечение (заклад) золота, серебра, изделий из алмазов и жемчуга, превышающих своей стоимостью кредит в полтора раза, а также недвижимые имущества, села и деревни с людьми. Срок устанавливался не более 3-х лет, по прошествии которого, если долг не был выплачен, необходимо было продать заложенные вещи с аукциона. Излишки, оставшиеся после погашения долга, возвращались должнику<sup>18</sup>.

Данный Указ гарантировал получение государством-кредитором всех денег, выданных в качестве займа. Тем не менее, как отмечал Л.А. Кассо, «в жизни это предписание не имело практических последствий: когда впоследствии Банку угрожала неуплата со стороны залогодателей, мысль о направлении иска против остального их имущества была отвергнута»<sup>19</sup>.

В Указе от 23 декабря 1757 г. «О годовой отсрочке для взноса в Банк состоящего на займщиках долга»<sup>20</sup> отмечалось, что в случае неплатежа в течение 3-х лет добавляется еще один год для получения банком прибыли, имение должно быть сохранено в «фамилии», а если на тот момент оно уже конфисковано, тогда возвращалось в посессию помещиков и разрешалось взимать обычные проценты до генеральной резолюции<sup>21</sup>.

В дополнение к Указу от 23 декабря 1757 г. был принят Указ от 30 мая 1761 г. «Об отсрочке взноса занятых из столичных Банков капиталов и продаж заложенных имений по миновании последних сроков»<sup>22</sup>, увеличиваются сроки по выплате долга в банк, но в случае неплатежа имение отписывались на Ее Императорское Величество, без продажи, на месяц если должник находился на территории России, и на 8 мес., если «в заграничной армии». При неплатеже и в эти установленные сроки отписанные имения должны были быть проданы, деньги, вырученные от продажи поступали в казну в уплату всех платежей<sup>23</sup>.

29 марта 1772 г. в Высочайше утвержденном докладе Сената «О переписывании закладных на прежде заложенные в Банки имения, в которых оказалась прилипчивая болезнь, не требуя в заклад вместо тех имений других»<sup>24</sup>, отмечалось «на прежде заложенные в банки имения, в которых прилипчивая болезнь оказалась, закладные переписывать на прежнем учреждении, не требуя в заклад вместо тех имений других»<sup>25</sup>.

В 1786 г. по Указу Екатерины Великой был учрежден Государственный Заемный Банк<sup>26</sup>, который находился под личным покровительством императрицы Екатерины II и был подотчетен лично ей.

Деньги банк выдавал только под залог недвижимого имущества, т.е. деревень. Размер займа был ограничен только количеством заклада, поэтому клиент банка мог требовать и соответственно получить сумму денег, гарантированную законным закладом. Ручного заклада в виде серебра, золота изделий из алмазов и жемчуга банк в заклад не принимал и займы под них не выдавал.

Что касается заложенного имения, то пока оно служило гарантией выплаты долга, оно не подлежало описи либо другому взысканию ни

по казенным, ни по частным искам. Однако каждый заемщик получал гарантию, что при выплате банковского долга он получает назад свое имение, а в случае смерти — имение возвращается в руки наследников. Таким образом, появлялась гарантия защиты интересов кредитора и должника. Если должник пожелал продать заложенное в банке имение другому лицу, банк мог разрешить продажу, но с условием, что покупатель возьмет на себя все обязательства по займу и залого перед Банком. Это стало возможно, поскольку для Банка изменялось только имя должника, но не само обязательство.

Должник мог, в случае необходимости, вместо заложенного в Банке имения, представить другое, которое Банк примет в обеспечение прежнего залога, «исключает во власть владельца прежде заложенное и сим заменяемое имение»<sup>27</sup>. Кроме того, не запрещалось переводить Банковский долг с одного лица на другое, обеспеченное имением, и, принимая на себя все обязательства предыдущего должника.

Следующим шагом государства в продолжении реформы залогового права было создание Вдовьей, Ссудной и Сохранной казны от 20 ноября 1772 г. «Высочайше утвержденное генерального плана Императорского Воспитательного Дома исполнительное учреждение Вдовьей, Ссудной и Сохранной казны, в пользу всего общества»<sup>28</sup>. В п. 5 говорилось, что исключительно, из человеческого милосердия ко вдовам и сиротам и для сохранности вверяемого от общества имения, чтобы по Вдовьей и сохранной Казнам выдаваемых в приращение капиталах, во всех случаях Воспитательный дом имел приоритетное право в получении платежей и возврате раздаваемого имения<sup>29</sup>.

В Плате Ссудной Казны давался строгий перечень вещей, принимаемых в заклад, а также указывались сроки на заклады. Здесь же отмечалось, что в обмен за заклад выдаются печатные билеты, которые служат гарантией получения залога в случае погашения долга<sup>30</sup>.

Должники должны были в срок выкупать свои заклады либо объявлять об отсрочке. Если через три недели и с невыплатой процентов за месяц не придут лично или не пришлют никого вместо себя, тогда их заклад продавал с публичного торга в ссудной палате через аукцион. Вырученные деньги при продаже залога за вычетом долга, процентов и аукционных расходов будут отданы хозяину залога или его наследникам.

Таким образом, законодатель шел по пути защиты экономических интересов кредитора. Вместе с тем государство устанавливало достаточно низкие процентные ставки и предоставляло реальную возможность должнику выплатить долг и получить назад заложенные вещи.

В Учреждении для управления Губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. в ч. 1 ст. 382<sup>31</sup> отмечалось, что приказы Общественного Призрения обладают правом отдавать деньги, которые им были пожалованы из казны Императорского Величества, «в узаконенные проценты на верные заклады, на основании Дворянского Банка»<sup>32</sup>. При этом необходи-

мо было соблюдать условие — заложенное имение должно находиться в той же Губернии и деньги давались на срок не более одного года.

В 1798 г. Вспомогательный Банк для дворян получил право «сих трех нумеров бумаги, при первом для векселя листе отпускать тем только, кои в ней имеют нужду, и без требования никого к покупке оной не принуждать»<sup>33</sup>. А в 1799 г. законодатель восстановил взыскание по векселям и закладным, которое существовало до принятия Манифеста о Вспомогательном Банке<sup>34</sup>.

Таким образом, проанализировав нормативные акты второй половины XVIII в., можно заключить, что с момента, как государство стало позиционировать себя кредитором и с созданием ряда вышеперечисленных учреждений законодатель прочно стоял на защите экономических интересов залогодержателя. Некоторые учреждения получили право продажи просроченных залогов, другие, хотя и не обладали такой возможностью (только в отношении сельских имений), могли покрыть долг в случае неисправного платежа из доходов заложенного имущества, путем наложения на него опеки.

Окончательное закрепление реформы взыскания по залому было осуществлено в Уставе о банкротах от 19 декабря 1800 г.<sup>35</sup> Так, в п. 39 говорилось, что если закладная на недвижимое имение просрочена, ее не обращать в купчую, а временно все просроченное имение отдать во владение кредитору с подробной описью имения и подписью о пользовании этим имением взамен процентов. Пункт 43 дополнял, что если по истечении 6 мес. закладчик не заплатит долг или не выкупит имение, тогда Присутственное место вправе оценить имение и назначить к публичной продаже узаконенным порядком. Купить сможет только тот, кто больше других и выше суммы, подлежащей кредитору даст<sup>36</sup>.

Что касается движимого имения, если должник по истечении 2-х мес. после просрочки долг не выплачивал, заложенное имение навсегда уступалось в платеж кредитору в собственность и последний мог поступать с ним, как заблагорассудится. Если же имение было обременено рядом кредиторов, тогда Присутственное место продавало заложенное имение и удовлетворяло полностью требования первого кредитора, а если оставались средства от продажи либо возвращаются должнику, либо другим кредиторам<sup>37</sup>.

Таким образом, законодатель предоставлял кредитору шестимесячную возможность пользоваться недвижимым имением и только затем продать с публичных торгов для удовлетворения требований кредитора и, наконец, в отношении заложенного движимого имущества допускалась передача этого имущества в собственность кредитора. Как отмечал А.С. Звоницкий, «...на сей раз реформа удалась. Постановления банкротского устава привились к практике и в значительной степени послужили основой нашего действующего залогового права»<sup>38</sup>.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что XVIII в. ярко демонстрирует деятельность законодателя в области залогового права.

Первоначально законодатель вставал на защиту интересов должника, и только с момента, когда государство стало выступать кредитором, вектор защиты поменял свое направление — в первую очередь стали защищаться интересы кредитора и только затем должника.

Кроме того, теоретическая составляющая залогового права была слабо развита, о чем упоминалось в работах отечественных цивилистов, и только богатый нормативный материал послужил основой для создания теории залога в XIX в.

<sup>1</sup> См.: ПСЗ. Т. X. № 7339. От 1.08.1737. «О справе заложенного несколькими лицам недвижимого имущества за тем, чья закладная старее; о правилах удовлетворения займодавцев по закладным; об установлении трехгодичного срока для выкупа проданных недвижимых имений; и о запрещении крестьянам, без воли помещиков, покупать на имена их деревни».

<sup>2</sup> См., например: *Мейер Д.И.* Древнее русское право залога. Казань, 1855. С. 4.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. X. № 7339. От 1.08.1737.

<sup>4</sup> *Звоницкий А.С., Звоницкий А.С.* О залоге по русскому праву. Киев, 1912. С. 164.

<sup>5</sup> См.: *Гантовер Л.В.* Залоговое право. СПб., 1890. С. 31.

<sup>6</sup> См.: ПСЗ. Т. X. № 7339. От 1.08.1737. С. 229.

<sup>7</sup> Там же. С. 230.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же. С. 231.

<sup>10</sup> См.: *Кассо Л.А.* Понятие о залоге в современном праве. Юрьев, 1898. С. 318.

<sup>11</sup> См.: *Гантовер Л.В.* Залоговое право. СПб, 1890. С. 33.

<sup>12</sup> ПСЗ. Т. XII. № 8936. От 11 мая 1744. С. 99.

<sup>13</sup> См.: *Звоницкий А.С.* Указ. раб. С. 166.

<sup>14</sup> См.: ПСЗ. Т. IX. № 6300. От 8 января 1733. С. 6.

<sup>15</sup> См.: Там же.

<sup>16</sup> *Кассо Л.А.* Понятие о залоге в современном праве. Юрьев, 1898. С. 323.

<sup>17</sup> См.: Об учреждении Государственного Заемного Банка; о порядке выдачи из одного денег и о назначении ростовщиков // ПСЗ. Т. XIV. № 10.235 от 13 мая 1754. С. 87.

<sup>18</sup> См.: ПСЗ. Т. XIV. № 10.235. от 13 мая 1754. С. 88–89.

<sup>19</sup> *Кассо Л.А.* Указ. раб. С. 323.

<sup>20</sup> См.: ПСЗ. Т. XIV. № 10.784. от 23 декабря 1757. С. 831.

<sup>21</sup> См.: Там же. С. 832.

<sup>22</sup> См.: ПСЗ. Т. XV. № 11.259. от 30 мая 1761. С. 721.

<sup>23</sup> См.: Там же. С. 722.

<sup>24</sup> См.: ПСЗ. Т. XIX. № 13.778. от 29 марта 1772. С. 467.

<sup>25</sup> Там же. С. 468.

<sup>26</sup> См.: Манифест — Об учреждении Государственного Заемного Банка // ПСЗ. Т. XXII. № 16.407. от 28 июня 1786. С. 614.

<sup>27</sup> ПСЗ. Т. XXII. № 16.407. от 28 июня 1786. С. 619.

<sup>28</sup> ПСЗ. Т. XIX. № 13.909. от 20 ноября 1772. С. 631.

<sup>29</sup> См.: Там же. С. 633.

<sup>30</sup> См.: Там же. С. 649.

<sup>31</sup> См.: ПСЗ. Т. XX. № 14.392. от 7 ноября 1775. С. 229.

<sup>32</sup> Там же. С. 271.

<sup>33</sup> О продаже вексельных листов 2,3 и 4 номеров, тем только, кои в сей бумаге имеют нужду и об значении на тех листах номеров возле гербового штемпеля // ПСЗ. Т. XXV. № 18.724. от 31 октября 1798. С. 426.

<sup>34</sup> См.: О восстановлении взыскания по векселям и закладным на том основании, как до состояния Манифеста о Вспомогательном Банке было // ПСЗ. Т. XXV. № 18.959. от 7 мая 1799. С. 640.

<sup>35</sup> См.: ПСЗ. Т. XXVI. № 19.692. от 19 декабря 1800. С. 440.

<sup>36</sup> См.: Там же. С. 465-466.

<sup>37</sup> См.: Там же. С. 467.

<sup>38</sup> *Звоницкий А.С., Звоницкий А.С.* Указ. раб. С. 168.

**В.С. Шаронов\*****СУБЪЕКТЫ ИСПОЛНЕНИЯ ПРАВА**

Понятия «объект исполнения» и «субъект исполнения», будучи взаимосвязанными и взаимообусловленными, с позиции буквального толкования обозначают, соответственно, то, что исполняют, и того, кто исполняет. Однако, несмотря на кажущуюся, на первый взгляд, очевидность трактовки понятия субъекта исполнения, сразу точно указать, кто им является в конкретном случае, зачастую бывает довольно проблематично.

К характеристике субъектов исполнения можно подойти двояко. Если отталкиваться от концепции исполнения как одной из форм реализации права, посредством которой претворяются в жизнь обязывающие нормы (обязанности), то субъектом исполнения по логике вещей выступает адресат соответствующей нормы, т.е. носитель обязанности.

В рамках данной идеи обязанность следует рассматривать как часть (элемент) правового статуса личности. Названная юридическая категория также может считаться одной из наиболее «популярных» в научных исследованиях. Существует две точки зрения относительно содержания понятия правового статуса: узкая и широкая. Первая ограничивает его двумя компонентами, а именно правам и обязанностями<sup>1</sup>. Вторая состоит в добавлении к правам и обязанностям (наличие которых в структуре правового статуса никем не отрицается) иных компонентов: правоспособности<sup>2</sup>; правосубъектности<sup>3</sup>; гражданства<sup>4</sup>; принципов<sup>5</sup>; правовых гарантий<sup>6</sup>; ответственности<sup>7</sup> и т.д.

Несмотря на имеющиеся различия, обе точки зрения сходятся в одном: права и обязанности образуют саму суть, или, как принято говорить, «ядро» правового статуса личности<sup>8</sup>.

Тот факт, что основным объектом исполнения как формы реализации права являются обязанности как элемент правового статуса личности, мы считаем, следует взять в качестве исходной посылки, отправной точки при анализе его субъектного состава, или точнее, его вариаций.

Учитывая, с одной стороны, единство правового статуса граждан, обусловленное принципом равноправия всех перед законом и судом, а с другой, — неизбежность участия и проявления граждан в разных сферах общественной жизни (экономической, политической, социальной, культурной и т.п.), правомерно говорить о существовании общего и специальных правовых статусов личности. Тем самым, как подчеркивают И.П. Левченко и С.В. Облиенко, общий правовой статус развивается, дополняется, конкретизируется в понятии специального правового статуса, благодаря которому первый становится более определенным, четким и содержательным<sup>9</sup>.

Можно также провести дифференциацию специальных правовых статусов по степени их конкретизации (например, специальный правовой

---

\* Шаронов Виктор Сергеевич — аспирант кафедры теории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: victor\_sharonov@mail.ru

статус депутата и специальный правовой статус депутата именно Государственной Думы Федерального Собрания РФ)<sup>10</sup>.

По нашему мнению, очевидной является определенная параллель между рассмотренной выше дифференциацией общего и специальных правовых статусов и еще одной «классической» градацией правовых статусов на конституционный и отраслевые. Конституционный правовой статус можно с известной долей уверенности назвать общим, ибо он един для всех граждан Российской Федерации, какие бы области жизнедеятельности не затрагивали бы их юридически значимые действия и в какие бы конкретные правоотношения не вступали. В то же время практическая деятельность лица, подпадающая под ту или иную сферу (отрасль) правового регулирования, свидетельствует о наличии у него соответствующего отраслевого правового статуса.

Кроме общего и специальных правовых статусов выделяют также индивидуальный правовой статус личности, представляющий собой правовой статус определенного лица, выступающей в том или ином качестве, характеризующийся правами, свободами, обязанностями и т.д. в стадии их обладания и реализации. При этом индивидуальный правовой статус определяется общим правовым статусом и набором специальных правовых статусов<sup>11</sup>.

Таким образом, субъектом исполнения как формы реализации права выступает лицо, правовой статус которого (общий, специальный и индивидуальный) включает наличие соответствующей обязанности.

Поясним на примерах влияние того или иного вида правового статуса лица на его участие в процессе исполнения права. Общий (он же конституционно-правовой) статус граждан Российской Федерации делает нас всех носителями и исполнителями базовых обязанностей, прямо закрепленных в Основном законе (соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, защищать Отечество), а также вытекающих из конституционных прав (таких, как например, обязанность каждого уважать человеческое достоинство других людей). Гражданско-правовой (как отраслевой) статус предполагает возникновение тех или иных обязанностей (и прав, разумеется, также) у участников конкретных гражданских правоотношений и, следовательно, делает их субъектами исполнения соответствующих «необходимостей» (равно как и использования имеющихся возможностей). Административно-правовой сотрудников полиции распространяет на них все обязанности, перечисленные в ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>12</sup>, субъектами исполнения которых они выступают в процессе осуществления своей профессиональной деятельности<sup>13</sup>. Индивидуальный же правовой статус конкретного сотрудника полиции предполагает обязательность для него исполнения приказов и распоряжений именно тех, а не иных органов и должностных лиц, которые непосредственно для него являются вышестоящими.

В то же время если мы будем ориентироваться на широкую трактовку исполнения права как перевода идеального образа в практические действия и результаты, то его субъектом должно считаться то лицо, которое, собственно, и претворяет нормативные предписания в жизнь. Однако тут могут возникнуть некоторые расхождения. Когда предписания (т.е. обязанности) реализуются добровольно, то вопросов не образуется: носитель обязанности и субъект, исполняющий право, — это одно и то же лицо. Однако, как мы знаем, далеко не все обязанности исполняются «сами по себе» (т.е. по инициативе обязанного), ввиду того, что они противоречат, т.е. внутренне конфликтуют с интересами субъекта, на которые эти обязанности возложили извне, т.е. без учета его воли. Тем не менее, нормы должны быть претворены в жизнь и в этом случае, ввиду чего и существует возможность принудительного исполнения права. Следовательно, обеспечивать данный процесс должны специальные уполномоченные на то субъекты. Так кого же считать субъектом исполнения права в этих случаях?

Наиболее наглядно обозначенная дилемма проявляется на примере исполнения наказания. Оно исполняется исключительно в принудительной форме, ведь недаром оно трактуется в уголовном законе как мера государственного принуждения, назначаемая по приговору суда.

Существует даже специальная отрасль права, регулирующая вопросы принудительного исполнения определенного рода юридических предписаний, а именно наказаний — уголовно-исполнительное право. Исходя из анализа Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, к предмету регулирования названной отрасли относится исполнение и отбывание всех видов наказаний, предусмотренных Уголовным кодексом РФ.

При этом, что примечательно, ни в тексте Кодекса, ни в учебниках не раскрывается смысл «отраслеобразующего» понятия «исполнение», очевидно, ввиду его «очевидности», «аксиоматичности». Не спешат исправить отмеченное упущение и ученые. Максимум, что предлагается в отношении рассматриваемого теоретико-логического пробела, так это пояснение, заключающееся в том, что термин «исполнение» обращен к представителям органов и учреждений, исполняющих наказания, а «отбывание» — к осужденным, означая претерпевание всего того, что несет в себе наказание<sup>14</sup>.

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации устанавливает, что наказание исполняют специальные учреждения и органы. Более того, в ст. 16 УИК РФ подробно расписывается, какой конкретно орган исполняет тот или иной вид наказания. Так, наказание в виде штрафа исполняется судебными приставами-исполнителями, наказание в виде лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград — судом, вынесшим приговор, наказание в виде обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы — уголовно-исполнительной инспекцией, наказание в виде лишения свободы — колонией-поселением, воспитательной колонией, лечебным исправительным учреждением, исправительной колонией общего, строгого или особого режима либо тюрьмой.



На примере наказания становится очевидна дифференциация субъектов, участвующих в процессе исполнения, — тех, к которым была обращена первоначальная обязанность (соблюдать, т.е. не нарушать закон), и тех, кто уполномочен претворить в жизнь реакцию законодателя на ее неисполнение. Факт преступления уже наличествует, а следовательно, первоначальная обязанность уже не может быть исполнена. Данная обязанность трансформируется в обязанность иного рода — претерпеть неблагоприятные последствия (ограничения), предусмотренные в уголовном законе и конкретизированные в приговоре, выступающим правовым актом, отражающим волю государства (суда, выступающего от его имени). Одновременно у определенных в законе лиц возникает обязанность обеспечить их практическую реализацию, т.е. другими словами, исполнить право. При этом тот, кто претерпевает установленные ограничения, является пассивным субъектом исполнения наказания, а активным, т.е. действительным субъектом исполнения должен считаться тот, кто своими действиями воплощает официальную (властную) волю в действительность.

Вид и мера наказания определяется, как известно, в приговоре суда, которое представляет собой решение о виновности либо невиновности в конкретном преступлении конкретного субъекта. Будь то обвинительным либо оправдательным, он подлежит обязательному исполнению, т.е. претворению в жизнь. При этом самостоятельно его реализовать лицо, чью судьбу он решает, не может. Объясняется это тем, что в первом случае приговор содержит в себе указание на необходимость наложения на соответствующее лицо неких ограничений, предполагающих принудительное воздействие, следовательно, о добровольности здесь речь не идет; во втором — отражает государственное решение об отсутствии оснований к такому воздействию, что также не предполагает учет воли подсудимого. Поэтому мы говорим, что субъектом исполнения приговора выступает не гражданин, в отношении которого он вынесен, а специально уполномоченные государством органы и должностные лица, на которые возлагается обязанность по претворению его в жизнь.

Обращаясь к родовому по отношению к приговору объекту исполнения — судебным актам (судебным решениям) — следует отметить уже иную специфику субъектного состава, обусловленную возможностью различных форм реализации предписаний. Дело в том, что определенная часть судебных актов (решений) претворяется в жизнь добровольно, следовательно, в этих случаях, лица, в отношении которого они вынесены, и субъекты исполнения совпадают. Иная ситуация складывается в отношении судебных актов, которые добровольно реализовываться «не хотят», и здесь уже задействуется механизм принудительного их исполнения, регулированию которого посвящен специальный нормативный правовой акт — Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>15</sup>. Согласно ст. 5 данного закона, принудительное

исполнение судебных актов возлагается на Федеральную службу судебных приставов и ее территориальные органы.

Таким образом, субъектные особенности исполнения детерминирует его объектная характеристика. Иначе говоря, субъект исполнения права в каждом отдельно взятом случае зависит от конкретного объекта, претворяемого в жизнь. С общетеоретической позиции субъектом исполнения как формы реализации права выступает лицо, правовой статус которого (общий, специальный и индивидуальный) включает наличие соответствующей обязанности. С практической точки зрения на исполнение права как процесс перевода идеального образа в реальные действия и результаты его субъектом является лицо, непосредственно претворяющее нормативные предписания в жизнь: в случае добровольной реализации обязанности это непосредственно носитель обязанности, в отношении исполнения принудительных мер как реакции государства на правонарушающие действия граждан — специально уполномоченные на то органы и должностные лица.

<sup>1</sup> См.: *Ямпольская Ц.А.* О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. М., 1959; *Строгович М.С.* Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966.

<sup>2</sup> См.: *Воеводин Л.Д.* Содержание правового положения личности в науке советского государства и права // Советское государство и право. 1965. № 2. С. 42–50; *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М., 1963. С. 212.

<sup>3</sup> См.: *Козлов Ю.М.* Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 340.

<sup>4</sup> См.: *Шетинин Б.В.* Гражданин и социалистическое государство // Советское государство и право. 1975. № 4. С. 4.

<sup>5</sup> См.: *Воеводин Л.Д.* Содержание правового положения личности в науке советского государства и права // Советское государство и право. 1965. № 2. С. 42–50.

<sup>6</sup> См.: Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 21–26; *Величко А.М.* Правовой статус личности как основополагающая ценность современного российского конституционализма // Юридическая мысль. 2001. № 1; *Лепешкин А.И.* Правовое положение советских граждан. М., 1966. С. 3–11.

<sup>7</sup> См.: *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 189–205; *Кучинский В.А.* Личность, свобода, право. М., 1978. С. 115.

<sup>8</sup> См.: *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 31–32.

<sup>9</sup> См.: *Левченко И.П., Облиенко С.В.* Индивидуальные социально-правовой статус личности. М., 2005. С. 23.

<sup>10</sup> См.: *Новоселов В.И.* Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. Саратов, 1977. С. 43.

<sup>11</sup> См.: *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. С. 304.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

<sup>13</sup> Подробнее см.: *Виноградова В.С.* Правовой статус полиции в современной России: теоретико-инструментальный и сравнительный анализ : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014. С. 88–114.

<sup>14</sup> См.: *Анисимков В.М., Капункин С.А., Рыбак М.С.* Уголовно-исполнительное право : курс лекций / под ред. В.М. Анисимкова. Саратов, 2001. С. 10.

<sup>15</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849.

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Е.В. Ильгова\*, Я.О. Фрол\*\*

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОМИССИЯХ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ (НА ПРИМЕРЕ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)\*\*\*

Комиссии по делам несовершеннолетних являются необходимым звеном системы органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В частности, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» закрепляет, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются органами, осуществляющими меры по координации деятельности иных органов (к примеру, органов управления социальной защитой населения, образованием, здравоохранением, органы опеки и попечительства) и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений, в том числе в работе с семьями, находящимися в социально-опасном положении.

Система комиссий по делам несовершеннолетних включает в себя комиссии, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и осуществляющие деятельность на территории субъектов РФ, а также комиссии, созданные органами местного самоуправления и осуществляющие деятельность на территории муниципальных образований. Таким образом, комиссии по делам несовершеннолетних присутствуют во всех регионах страны. Порядок образования комиссий и

---

\* Ильгова Екатерина Владимировна — старший научный сотрудник НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук.

\*\* Фрол Янина Олеговна — стажер-исследователь НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\*\* Статья подготовлена в рамках Задания Минобрнауки России № 29.130.2016/НМ на выполнение проекта по теме «Научно-методическое обеспечение деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (продолжение)».

осуществление ими отдельных полномочий регулируется как федеральным законодательством, так и региональным. Зачастую, региональное законодательство не в полной мере соответствует федеральному, это вызывает коллизии при применении закона. Проведенный анализ позволит выявить данные противоречия.

В ходе исследования были выявлены системные ошибки, характерные для региональных законов о комиссиях по делам несовершеннолетних. В качестве объекта исследования было выбрано законодательство Дальневосточного федерального округа, в составе которого девять субъектов.

Практически во всех регионах (Приморский край, Хабаровский край, Сахалинская область и др.) прослеживается отсутствие норм, касающихся рассмотрения комиссиями материалов (дел), не связанных с делами об административных правонарушениях. В соответствии с п. 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» порядок рассмотрения комиссиями материалов (дел), не связанных с делами об административных правонарушениях, определяется законодательством субъектов Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законодательством.

Одной из наиболее типичных ошибок, характерных не только для данного федерального округа, но и для других округов, является неправильное толкование законодателями понятия «полномочия», под которым понимается совокупность прав и обязанностей субъектов конкретных правоотношений. Председатель Комиссии, ее члены, вынося постановления по необходимым для несовершеннолетних вопросам, должны четко понимать права и осознавать обязанности, возложенный на данный коллегиальный орган. Соответственно, если круг прав и обязанностей не очерчен нормативными актами регионов, то невозможно эффективно решать поставленные перед Комиссиями задачи. В законах субъектов Дальневосточного федерального округа в понятие «полномочия» включают либо только права, либо вообще не разграничивают ни права, ни обязанности. Это неправильно, так как именно от четкого разграничения в нормативно-правовом акте прав и обязанностей зависит их своевременная реализация. Такая ошибка присутствует у всех регионов исследуемого федерального округа.

Большинство регионов (Республика Саха, Хабаровский край, Приморский край и др.) закрепляют полномочия, не совместимые с природой комиссий по делам несовершеннолетних, например, такие как ведение приема несовершеннолетних и их родителей, ведение учета и координирование деятельности комиссий, посещение организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, обеспечивающих реализацию несовершеннолетними их прав на образование, труд, отдых, охрану здоровья и медицинскую помощь, жилище и иных прав. Это указывает на смешение компетенции комиссий, как коллегиальных органов и компетенции аппаратов, обеспечивающих их деятельность.

Формой работы комиссии как коллегиального органа является заседание. Все вопросы, отнесенные к компетенции комиссии, решаются простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. Соответственно, ведение учетов, баз данных не может осуществляться от заседания к заседанию и вестись коллегиально.

Полномочия по ведению учетов, баз данных относятся к вопросам обеспечения деятельности коллегиального органа и реализуются аппаратами, созданными в этих целях.

В трех региональных законах данного федерального округа встречается неправильное определение актов, которые может выносить комиссия по делам несовершеннолетних. Законы Республики Саха, Приморского края и Чукотского автономного округа неверно закрепили, что помимо постановлений, комиссии вносят и представления в государственные органы, органы местного самоуправления, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности по вопросам, касающимся прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в ч. 3 ст. 11 закрепляет, что по вопросам, отнесенным к компетенции комиссий, принимаются постановления, обязательные для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также устанавливает обязанность этих органов сообщить комиссии о принятых мерах по исполнению данных постановлений в указанные в них сроки. А также это не соответствует нормам пп. 17 и 19 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, в которых предусматривается, что решения комиссии принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии и оформляются в форме постановлений.

В регионах фактически отсутствует правовое закрепление компетенции аппаратов (специалистов), обеспечивающих деятельность Комиссий, что приводит к тому, что происходит функциональная подмена деятельности Комиссий, как коллегиального органа, деятельностью аппарата, обеспечивающего его деятельность.

Законодательством двух субъектов, а именно Сахалинской области и Приморского края устанавливается максимальная численность лиц, входящих в состав комиссий, не достаточная для того, чтобы включить представителей всех органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также представителей общественных объединений, граждан, имеющих опыт работы с несовершеннолетними.

Например, Приморская краевая межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав формируется в составе председателя, одного или двух заместителей, ответственного секретаря и других 4–12 членов комиссии.

Такой подход будет противоречить положениям Федерального закона от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и Примерному положению о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Подводя итог, необходимо отметить, что региональное законодательство Дальневосточного федерального округа о комиссиях по делам несовершеннолетних не в полной мере соответствует федеральному законодательству. Выявленные противоречия, внутренние коллизии указанных нормативных правовых актов, несоответствие норм, закрепляющих полномочия комиссий «коллегиальной природе» данного органа, а также имеющиеся юридико-технические недостатки не могут способствовать эффективной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, что может отразиться на несовершеннолетних и семьях, нуждающихся в помощи и защите со стороны органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории Дальневосточного федерального округа.

**И.О. Кузнецова<sup>\*</sup>, М.В. Горбачев<sup>\*\*</sup>**

### **СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ И МОНИТОРИНГА ДИНАМИКИ ЧИСЛЕННОСТИ ДЕТЕЙ, УЧИТЫВАЕМЫХ ОРГАНАМИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>\*\*\*</sup>**

Проблема профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних носит многоаспектный и междисциплинарный характер. Она связана не только с комплексом правовых институтов, регулирующих деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и правоохранительных органов, имеющих полномочия в этой сфере. Ее содержание также затрагивает ряд психологических и социальных аспектов, без выявления и интерпретации которых, не всегда возможно оценить суть процессов, протекающих в

---

<sup>\*</sup> *Кузнецова Ирина Олеговна* — кандидат социологических наук, научный сотрудник НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

<sup>\*\*</sup> *Горбачев Михаил Валерьевич* — кандидат политических наук, научный сотрудник НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

<sup>\*\*\*</sup> Статья подготовлена в рамках Задания Минобрнауки России № 29.130.2016/НМ на выполнение проекта по теме «Научно-методическое обеспечение деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (продолжение)».

динамичной молодежной среде. Базы данных, публикуемые комиссиями по делам несовершеннолетних в каждом субъекте РФ на специализированных государственных порталах<sup>1</sup>, содержат разнообразную количественную информацию, которая не всегда позволяет понять общие тенденции, связанные с ростом или снижением правонарушений несовершеннолетними. Более того, многочисленные индикативные показатели количественного свойства, публикуются без выявления их зависимости между собой.

В данном контексте, коэффициент корреляции Кенделла<sup>2</sup>, представляется эффективным социологическим инструментарием. Он позволяет изучить корреляции между переменными одной или нескольких пар данных, публикуемых комиссиями по делам несовершеннолетних, а также установить между ними статистические взаимосвязи. В результате, наличие корреляции может означать, что изменение значения одной переменной произойдет одновременно с пропорциональным изменением значения другой переменной. Как следствие, если обе переменных будут расти, то корреляция будет иметь положительный характер. Если же увеличивается только одна переменная, а вторая уменьшается, то корреляция получит отрицательное значение. Использование автоматической программы обработки большого массива эмпирической информации (MS Excel), упрощает применение коэффициента корреляции Кенделла, как методики интерпретации баз данных комиссий по делам несовершеннолетних<sup>3</sup>. Текстовый анализ эмпирических материалов может быть сопровожден построением графиков, диаграмм, гистограмм, которые учитывают коэффициенты корреляции и демонстрируют их в более наглядном выражении. Определение параметров сравнения, напрямую зависит от целей и задача исследования и может быть скорректировано в зависимости от аналитической траектории проводимой работы.

Исходя из обозначенной выше методики исследования, цель настоящей статьи состоит в выявлении динамики численности детей, учитываемых органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории субъектов РФ. Во исполнение подпункта «б» пункта 1 протокола заседания Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 6 апреля 2016 г. № 11 в Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей была предоставлена информация о динамике численности детей, учитываемых органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также информацию о мерах по социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних и предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий, принимаемых на территории субъектов Российской Федерации. Исследуемые показатели были поданы за отчетный период с 1 января по 31 декабря 2015 г. В результате обработки полученных данных была проанализирована деятельность КДН и ЗП 85 субъектов РФ. Данные были распределены по 9 федеральным округам.

### Количество детского населения (чел.) на начало отчетного периода в возрасте от 6 до 17 лет включительно

Крымский ФО	251 881
Дальневосточный ФО	879 433
Северо-Кавказский ФО	1 648 568
Южный ФО	1 772 937
Уральский ФО	1 529 335
Сибирский ФО	2 650 864
Поволжский ФО	3 530 169
Северо-Западный ФО	1 585 641
Центральный ФО	4 926 867
<b>Всего по РФ</b>	<b>18 523 814</b>

В целом по России показатель количества несовершеннолетних состоящих на учете по состоянию на 1 января 2015 г. в отношении общей численности детского населения в возрасте от 6 до 17 лет включительно составил 1,1%;

- количество несовершеннолетних состоящих на учете по состоянию на 31 декабря 2015 г. в отношении общей численности детского населения в возрасте от 6 до 17 лет включительно составило 1%,

- количество поставленных на учет в течение отчетного периода в отношении общей численности детского населения в возрасте от 6 до 17 лет включительно составило 0,7%.

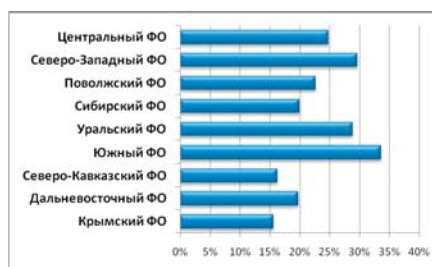
### Распределение показателей по округам в отношении общего количества детского населения

Федеральные округа	Количество несовершеннолетних, состоящих на учете, по состоянию на 1 января 2015 г.		Количество несовершеннолетних, состоящих на учете, по состоянию на 31 декабря 2015 г.		Количество несовершеннолетних, поставленных на учет в течение отчетного периода	
	Кол-во несовершеннолетних (чел.)	% от общего кол-ва детского населения	Кол-во несовершеннолетних (чел.)	% от общего кол-ва детского населения	Кол-во несовершеннолетних (чел.)	% от общего кол-ва детского населения
Крымский	228	0,1 %	781	0,3%	1035	0,4%
Дальневосточный	16548	1,8%	15486	1,7%	7551	0,8 %
Северо-Кавказский	10725	0,6%	9069	0,5%	3823	0,2 %
Южный	12736	0,7%	12024	0,6%	10670	0,6%
Уральский	18248	1,1%	19318	1,2%	16693	1,1%
Сибирский	40440	1,5%	38046	1,4%	26873	1%
Поволжский	46536	1,3%	45114	1,2%	29645	0,8%
Северо-Западный	14935	0,9%	14965	0,9%	10687	0,6%
Центральный	45027	0,9%	41402	0,8%	28019	0,5%
<b>Всего по РФ</b>	<b>205195</b>	<b>1,1%</b>	<b>195424</b>	<b>1%</b>	<b>133961</b>	<b>0,7%</b>



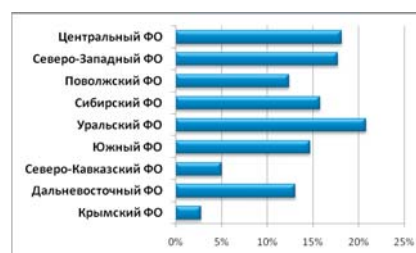
Рассмотрим данные относительно количества поставленных на учет по округам в сравнении с количеством несовершеннолетних поставленных на учет и совершивших в это время правонарушения. Распределение показателей по округам показывает, что лидирующее положение по количеству несовершеннолетних поставленных на учет и совершивших правонарушения занимают Южный ФО (34%), Северо-Западный ФО (30%), Уральский ФО (29%). Обращает на себя внимание то, что и общее количество несовершеннолетних, поставленных на учет различными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в Уральском ФО в сравнении с показателями других округов значительно.

*Количество несовершеннолетних, совершивших правонарушения, из числа детей, поставленных на учет в течение отчетного периода, отнесенное к числу поставленных на учет течение отчетного периода (всего)*



Относительно количества несовершеннолетних, совершивших правонарушения, находясь на учете, из числа несовершеннолетних, которые были поставлены на учет до начала отчетного периода, были получены следующие распределения.

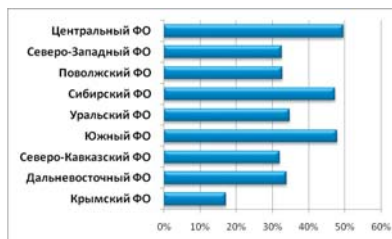
*Количество несовершеннолетних, совершивших правонарушения, находясь на учете, из числа несовершеннолетних, которые поставлены на учет до начала отчетного периода, отнесенное к числу поставленных на учет до наступления отчетного периода (всего)*



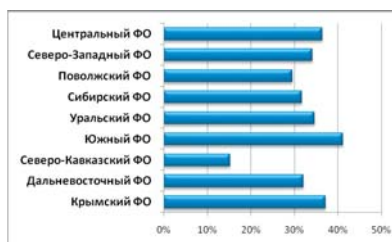
Как видно из представленных данных, самый высокий показатель вновь фиксируется в Уральском ФО (21%).

Положительная динамика относительно количества несовершеннолетних, поставленных на учет в течение отчетного периода и снятых с учета, наблюдается в Центральном ФО (50%), Южном ФО (48%), Сибирском ФО (47%).

*Количество несовершеннолетних, снятых с учета в связи с положительной динамикой, из числа несовершеннолетних, поставленных на учет в течение отчетного периода, отнесенное к числу поставленных на учет в течение отчетного периода (всего)*



*Количество несовершеннолетних, снятых с учета в связи с положительной динамикой, из числа детей, которые были поставлены на учет до начала отчетного периода, отнесенное к числу состоявших на учете из числа поставленных до наступления отчетного периода (всего)*



Относительно динамики количества несовершеннолетних, которые были поставлены на учет до начала отчетного периода и снятые с него в связи с положительной динамикой, выявлены аналогичные предыдущему случаю тенденции. Так, в сравнении с показателями других округов наибольшее количество несовершеннолетних, снятых с учета в связи с положительной динамикой, вновь наблюдается в Центральном ФО (36%) и Южном ФО (41%). В этом периоде отчетности положительную динамику можно наблюдать и в Крымском ФО (37%).

Рассмотрим соотношения учета количества несовершеннолетних по данным органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в сравнении с общим количеством детей, учтенных комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, по состоянию на 1 января 2015 г. и по состоянию на 31 декабря 2015 г.

*Количество несовершеннолетних, категории которых предусматриваются статьей 5 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», учитываемых органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по РФ*

	Количество несовершеннолетних, состоящих на учете, по состоянию на 1 января 2015 года	% относительно общего количества несовершеннолетних, учтенных КДН и ЗП	Количество несовершеннолетних, состоящих на учете, по состоянию на 31 декабря 2015 года	% относительно общего количества несовершеннолетних, учтенных КДН и ЗП
Учреждения уголовно-исполнительной системы	7824	3,8%	6792	3,4%
Органы внутренних дел	154117	75,1%	148335	75,9%
Органы, осуществляющие управление в сфере образования	148667	72,4%	142362	77,9%
Органы управления социальной защитой населения	159612	77,7%	158243	80,9%
Органы управления здравоохранением	78220	38,1%	74097	37,9%

Проведенное исследование позволяет сделать некоторые выводы и обобщения. В частности, распространение правонарушений в среде несовершеннолетних является противоречивым явлением, проявляющимся по-разному в субъектах РФ. Поэтому профилактика и предотвращения совершения правонарушений несовершеннолетними должны носить гибкий характер, иметь выраженную региональную специфику, в том числе и на уровне микро среды, в которой формируются социально-значимые качества подростков. Во-вторых, при социологической оценке и мониторинге баз данных, комиссий по делам несовершеннолетних, необходимо учитывать не только текущую информацию по числу несовершеннолетних в субъекте, числу несовершеннолетних поставленных на учет в соответствующие органы, уровню правонарушений несовершеннолетних и т.п., но и социально-экономическое положение субъекта. В противном случае, выявление причин роста или снижения уровня правонарушений несовершеннолетних будет иметь односторонний характер. В-третьих, данные получаемые от комиссий по делам несовершеннолетних, можно верифицировать не только на основании информации полученной по предыдущим отчетным периодам, но и с помощью данных от независимых общественных организаций, что позволит более точно определить количественные показатели тех или иных переменных. В-пятых, ключевым параметром для сравнения и выявления зависимостей, выступают общие данные по РФ в целом. Это позволяет выстроить динамические соотношения измеряемых данных по каждому из субъектов РФ, а также рейтинги субъектов по требуемым параметрам.

<sup>1</sup> Единая информационная система обеспечения деятельности Минобрнауки РФ. URL: <https://cabinet.mon.gov.ru>

<sup>2</sup> Кузнецова И.О., Горбачев М.В. Социологическое измерение эффективности существующих и потенциальных мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних правонарушителей // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 6 (107). С. 234.

<sup>3</sup> Кузнецова И.О., Горбачев М.В. Технология проведения фокус-группы как механизм общественной проверки критериев эффективности работы органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Право. Законодательство. Личность. 2015. № 1(20). С. 33.

Е.С. Курохтина\*

## ПРОФИЛАКТИКА РЕЦИДИВНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ\*\*

Преступность несовершеннолетних традиционно привлекает внимание ученых и практических работников правоохранительных органов по многим причинам. Это связано, прежде всего, с тем, что лица, совершающие противоправные действия в раннем возрасте, как правило, значительно труднее поддаются исправлению. Последнее обусловлено как физиологическими, так и психологическими изменениями свойственными рассматриваемому возрасту. В итоге, именно эти лица составляют основной резерв для взрослой и рецидивной преступности.

Эффективное предупреждение преступности несовершеннолетних в целом является существенным условием охраны нравственного здоровья молодого поколения. Обеспечение благополучного и защищенного детства является одним из основных национальных приоритетов России, что и отражается, прежде всего, в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, где в качестве приоритетных обозначаются задачи по разработке современной и эффективной государственной политики в области детства. Проблемы детства и пути их решения также нашли свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>1</sup>.

Создание эффективной системы профилактики правонарушений, совершаемых в отношении детей, и правонарушений, совершаемых детьми, закреплены и в числе основных задач Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы<sup>2</sup>.

---

\* Курохтина Елена Сергеевна — научный сотрудник НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук.

\*\* Статья подготовлена в рамках Задания Минобрнауки России № 29.130.2016/НМ на выполнение проекта по теме «Научно-методическое обеспечение деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (продолжение)».

Осуществляемые в России профилактические мероприятия по предупреждению насильственной преступности несовершеннолетних требуют не только дифференциации уголовной ответственности, но решения политических, экономических, социальных и других задач. Особое внимание следует уделять профилактике рецидивной преступности несовершеннолетних, которая является серьезной проблемой российского общества. Так, в 2014 году количество преступлений, совершенных несовершеннолетними (49 061), в сравнении с количеством преступлений, совершенных несовершеннолетними в 2013 году (55 641) уменьшилось на 11,8%. Однако в этот же период было отмечено увеличение числа особо тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними с 1 127 в 2013 году до 1 176 в 2014 году (соответственно на 4,3 %). Также была отмечена и тенденция к увеличению числа несовершеннолетних, ранее совершавших преступления 14 079 человек в 2013 году до 14 093 в 2014 году<sup>3</sup>. Подобная ситуация в немалой степени могла бы разрешиться совершенствованием имеющихся и поиском новых мер предупреждения преступлений несовершеннолетних. При этом необходимым условием эффективной профилактической работы является ее систематичность, поскольку разовыми мероприятиями положительных результатов в этой сфере достичь невозможно.

По итогам принятия соответствующих мер, направленных на предупреждение рецидива преступлений несовершеннолетних, предполагается перевоспитывающее воздействие, контроль и социальная помощь. Их содержание, прежде всего, раскрывается через деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов управления социальной защитой населения, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, органов опеки и попечительства, органов по делам молодежи, органов управления здравоохранением, органов службы занятости, органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений уголовно-исполнительной системы.

Одним из важнейших направлений борьбы с рецидивной преступностью несовершеннолетних — обеспечение социальной адаптации подростков, которые возвращаются из специальных учебно-воспитательных учреждений и воспитательных колоний. Значительную роль при реализации этих мер направленных на предупреждение преступности несовершеннолетних играет прокуратура Российской Федерации. Так, согласно п. 1.6. приказа Генерального прокурора РФ от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» важнейшим направлением противодействия преступности следует считать осуществление надлежащего надзора за исполнением законов, имеющих целью предупреждение преступлений, со-

вершаемых несовершеннолетними и в отношении их<sup>4</sup>. Органы прокуратуры надзирают не только за тем, чтобы соблюдались права и свободы лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, гарантированные Конституцией Российской Федерации, Конвенцией ООН о правах ребенка, международными договорами Российской Федерации, предусмотренными в ст. 8 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>5</sup>, а также их деятельность направлена на предупреждение рецидивной преступности несовершеннолетних. Содержание рассматриваемой деятельности согласно нормам Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>6</sup> и требованиям, изложенным в приказе Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»<sup>7</sup>, раскрывается через комплекс полномочий:

1) изучение социальной и психологической характеристик обвиняемых, а также выяснение условий их жизни и воспитания, принятие мер по устранению причин и условий, способствующих совершению несовершеннолетними преступлений;

2) выявление и привлечение к ответственности лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий, рассматривая их привлечение к ответственности как эффективный метод индивидуальной и общей профилактики преступности, бродяжничества, попрошайничества, проституции, пьянства, наркомании несовершеннолетних;

3) своевременно реагировать на волокиту при расследовании преступлений, а также на некачественное расследование преступлений, совершенных несовершеннолетними или с их участием, и не утверждать обвинительные заключения и обвинительные акты, если по делу не приняты меры к выявлению и устранению причин и условий, способствовавших совершению преступления, а также если отсутствуют необходимые материалы об условиях жизни и воспитания несовершеннолетнего, влиянии на него взрослых и др.

Тем не менее, несмотря на приоритетное значение рассматриваемого направления прокурорского надзора, остается насущной необходимость повышения эффективности в работе прокуратуры по предупреждению рецидивной преступности несовершеннолетних. В этой связи, целесообразно:

Внедрять в практику индивидуальной профилактической работы надежных психолого-педагогических методик диагностики личности подростков, совершивших преступления.

Применять широкий комплекс средств и способов целенаправленного воздействия, обеспечивающих успешную социализацию и ресоциализацию таких лиц, предотвращая совершение несовершеннолетними новых правонарушений.

Использовать метод социальной профилактики антиобщественного образа жизни, выявление соответствующих должностных лиц, которые допустили ситуацию, в которой подростки оказываются неустроенными, лишенными возможности получить образование, специальность, а соответственно и постоянную работу.

Активно взаимодействовать с другими органами, занимающимися предупреждением рецидивной преступности несовершеннолетних, а также анализировать условия образа жизни и выявлять нарушения при постановке на учет подростков, совершающих правонарушения.

Всеми возможными способами и средствами искоренять формальный и шаблонный подход в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Применять методы воспитательной работы к несовершеннолетним во взаимодействии с организациями и учреждениями организующими и обеспечивающими их учебу, досуг, занятость.

Наблюдать за неблагополучными семьями, обеспечивая им оказание социально-правовой помощи в случае необходимости.

Не подлежит сомнению, что работа органов прокуратуры по предупреждению рецидивной преступности несовершеннолетних должна быть ориентирована на соблюдение прав и свобод несовершеннолетних, прежде всего, поднадзорными органами и должностными лицами. Однако, профилактика рецидивной преступности несовершеннолетних органами прокуратуры как эффективный способ борьбы с преступлениями возможна при условии критического подхода и постоянного совершенствования организации деятельности не только поднадзорных органов и должностных лиц, но и деятельности органов прокуратуры в целом.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23, ст. 2994.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23, ст. 2994.

<sup>3</sup> Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // <http://rfdeti.ru/files/StatData-2014.pdf> (дата обращения 03.06.2016).

<sup>4</sup> Приказа Генерального прокурора РФ от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. № 3. С. 34.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 28 ноября 2015 г.) // Российская газета. 1992. 18 февр.; Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2015. № 48, ч. 1, ст. 6720.

<sup>7</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. № 2. 2008.

**И.В. Швецова\*****К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТА**

Исследование вопросов кредита и кредитных отношений в рамках банковского, налогового и бюджетного права проводится учеными уже долгое время<sup>1</sup>. «Кредитная система, играет двоякую роль, с одной стороны она способствует росту производительных сил капиталистического общества и усилению эксплуатации наемного труда капиталом, с другой, как указывал К. Маркс, составляет «переходную форму к новому способу производства»<sup>2</sup>.

Кредитование не является изначальной деятельностью, присущей государству. Е.В. Покачалова отмечает, что «кредит, по апробированному мнению большинства финансоведов, входит в состав финансовой системы Российского государства в качестве самостоятельного звена». В связи с чем, автор резюмирует, что указанная сфера является приоритетной сферой регулирования российского финансового права<sup>3</sup>.

На протяжении веков кредит воспринимался по-разному. Одни авторы понимают кредит только как направление банковской деятельности, другие же - как средство, которое может быть применимо в различных сферах деятельности<sup>4</sup>. Но все же в среде ученых понимание сущности кредита до сих пор является обсуждаемым. С экономической точки зрения, кредит в банковском<sup>5</sup> и бюджетном праве имеет общие характеристики, так как такие отношения возникают при временном пользовании денежными средствами в соответствии с условиями возвратности, платности, срочности<sup>6</sup> и обеспеченности<sup>7</sup>. В то же время, Д.А. Шевчук, в своей работе, пишет, что кредит имеет более сложную структуру, что выражается «в предоставлении средств из кредитных ресурсов в долг на указанных условиях предшествует аккумуляция денежных средств различных субъектов: публичных образований, юридических и физических лиц в денежные фонды»<sup>8</sup>.

Во многих источниках, это и учебники и монографии и научные публикации, кредит обозначается «как предоставляемый на определенный срок заем при условии его оплаты заемщиком в будущее»<sup>9</sup>. Как отмечает, Л.В. Китаева, с точки зрения экономики кредит - это форма движения ссудного капитала. Автор считает такое понимание верное, но неполное. По ее мнению кредит — это категория характерная для рыночных отношений. И значит, что данные взаимоотношения «возникают между субъектами, обладающими экономической самостоятельностью, берущими на себя ответственность за результаты своих действий, осуществляемых в условиях свободного выбора»<sup>10</sup>.

Кредит, как пишет, Н.А. Саттарова, это финансовая категория позволяющая говорить о функционировании долга<sup>11</sup>. В словаре В. Даля, «кре-

\* Швецова Ирина Васильевна — аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: ShvetsovaIrina@yandex.ru



дит» — «это не просто дача или прием денег или товаров на счет, на срок, в долг, но и доверие, веру в долг, что свидетельствует о неразрывном единстве материальных и нематериальных компонентов юридических и экономических связей между субъектами отношений, возникающих по поводу обеспечения сохранности денег, их приращения и использования в качестве средства платежа»<sup>12</sup>.

Конечно же, данному вопросу уделяла внимание в своих научных трудах и Н.И. Химичева, по ее мнению, кредит - это привлечение свободных денежных средств различных субъектов, аккумуляцию их в денежные фонды и предоставление другим субъектам во временное использование на началах возмездности и срочности<sup>13</sup>.

Г.А. Тосунян, А.Ю. Викулин и А.М. Экмаль, в своих научных трудах выстраивают систему относимую к категории «кредит». Во-первых, это определенное действие, например предоставление денег, во-вторых, движение капитала или форма его движения, в-третьих, кредит — это сделка, в четвертых, это денежные средства предоставляемые одной кредитором заемщику на условиях предусмотренных договором, в пятых, такая деятельность при которой оказывается доверие кредитором заемщику»<sup>14</sup>. В свою очередь, Е.В. Покачалова, уточняет, что «кредит выражается в привлечении свободных денежных средств различных субъектов, аккумуляции их в денежные фонды и предоставлении другим субъектам во временное использование на началах возмездности и срочности. Кредит предоставляется заемщику не только из привлеченных, но и собственных средств кредитора. В условиях перехода к рыночной экономике кредитные отношения стали более разнообразными по своему содержанию и кругу участников»<sup>15</sup>.

Однако, следует согласиться с мнением С.К. Соломина, он говорит о том, что понятие «кредит» нужно рассматривать комплексно, то есть соотнося все вышеописанные трактовки авторов. При этом, вопрос должного содержания соответствия правовой формы экономическому содержанию кредита, до сегодняшнего дня однозначно в литературе не был отмечен. С.В. Рыбакова справедливо дает определение понятию «кредитные отношения — это общественные экономические отношения, связанные с предоставлением в долг (получением в долг) временно свободных денежных средств на условиях возвратности, срочности, платности в целях решения задач экономического и социального характера»<sup>16</sup>.

Подводя итог анализу рассматриваемого в юридической и экономической литературе понимания сущности кредита, следует отметить, что на сегодняшний день полного и всесторонне раскрытого понимания кредита в правовой литературе не выявлено<sup>17</sup>. В рамках данной статьи хотелось бы, исходя из выше обозначенных признаков кредита и кредитных отношений дать определение бюджетному кредиту с присущими этому определению особенностями. Это необходимо хотя бы для того, чтобы заемщики понимая все условия и принципы выдачи бюджетного кредита в дальнейшем следовали всем условиям предоставления денежных средств.

Статистика Министерства финансов, показывает, что «объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 декабря 2014 года составил более 2,2 трлн. рублей, из них сумма бюджетных кредитов, полученных регионами от федерального центра, составляет около 600 млрд. рублей. Например, объем бюджетных кредитов у Республики Татарстан составил свыше 71 млрд. рублей, у Республики Башкортостан — 6,1 млрд. рублей, у Вологодской области — 12 млрд. рублей, у Калининградской области — 9,3 млрд. рублей, у Кемеровской области — 18 млрд. рублей»<sup>18</sup>. Эта статистика показывает, что бюджетный кредит, является важнейшим самостоятельным направлением бюджетной системы Российской Федерации, развитие которого важно для функционирования бюджетной системы в государстве.

Таким образом, кредиту по российскому бюджетному праву предшествует аккумуляция денежных средств различных субъектов из которых в дальнейшем происходит предоставление средств из кредитных ресурсов Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в долг на условиях возвратности, платности и срочности.

<sup>1</sup> Рыбакова С.В. Финансовое и банковское право (теоретические аспекты соотношения) / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2009. С. 67.

<sup>2</sup> Фридман Ц.Л. Кредит и развитие капиталистических отношений в Казахстане (1900–1914 гг.): автореф. дис. ... д-ра эконом. наук. Алма-Ата, 1972.

<sup>3</sup> Покачалова Е.В. Публичный кредит и долг в системе финансового права как отрасли российского права // Право. Законодательство. Личность. № 4. 2008. С. 172.

<sup>4</sup> Соломин С.К. Обязательственно-правовая природа банковского кредита // Банковское право. 2006. № 3.

<sup>5</sup> Соколова Э.Д. Правовое регулирование банковского кредитования. Банковское право. 2013. № 6.

<sup>6</sup> Принцип срочности означает, что кредит должен быть не просто возвращен, а возвращен в строго определенный срок, т.е. в нем находит конкретное выражение фактор времени (Шевчук Д. А. Ипотека: просто о сложном. М., 2008. С. 3).

<sup>7</sup> Шевчук Д.А. Ипотека: просто о сложном. М., 2008. С. 3.

<sup>8</sup> Там же. С. 68.

<sup>9</sup> Ермаков С.Л. Правовое регулирование банковского кредита // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 11. С. 3–11.

<sup>10</sup> Китаева Л.В. Кредитные отношения как фактор развития реального сектора экономики: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Ростов-на-Дону, 2001.

<sup>11</sup> Саттарова Н.А. Бюджетные кредиты в свете последних изменений Бюджетного кодекса РФ. Актуальные проблемы экономики и права. 2007. № 4. С. 76.

<sup>12</sup> Даль Вл. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1979. Т. 2. С. 189.

<sup>13</sup> Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 32. Автор главы — Химичева Н.И.

<sup>14</sup> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмаль А.М. Банковское право Российской Федерации: учебник. Общая часть / под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М., 1999. С. 189.

<sup>15</sup> Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учебно-методический комплекс. М., 2005. С. 97.

<sup>16</sup> Рыбакова С.В. Финансовое и банковское право (теоретические аспекты соотношения) / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2009. С. 73.

<sup>17</sup> Ермаков С.Л. Правовое регулирование банковского кредита // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 11. С. 3–11.

<sup>18</sup> Молотов И. Татарстану могут списать долги по бюджетным кредитам. URL: <http://www.tatarnews.ru/articles/8143>.

С.Ф. Афанасьев\*, Т.А. Григорьева\*\*

## О СВЯЗИ ДОБРОВОЛЬНОГО УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ОТВЕТЧИКОМ ИСКОВЫХ ТРЕБОВАНИЙ И ДВИЖЕНИЯ ПРОЦЕССА

В соответствии со ст. 301 ГК РФ собственник вправе истребовать свое имущество из чужого незаконного владения (*actio vindicatio*). В п. 31 совместного 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»<sup>1</sup> дополнительно разъясняется, что, применяя ст. 301 ГК РФ, судам следует иметь в виду, что собственник вправе истребовать свое имущество от лица, у которого оно фактически находится в незаконном владении. Иск об истребовании имущества, предъявленный к лицу, в незаконном владении которого это имущество находилось, но у которого оно к моменту рассмотрения дела в суде отсутствует, не может быть удовлетворен.

Проще говоря, в настоящее время виндикационный иск не способен устанавливать право собственности истца касательно спорной вещи при ее отсутствии у ответчика в момент обращения истца в суд. Если орган правосудия выясняет данное обстоятельство, то он отказывает в иске. При отчуждении и выбытии вещи во время судебного разбирательства судья может допустить замену ненадлежащего ответчика на надлежащего, поскольку последний теперь *de facto* обладает и незаконно владеет имуществом. Но как бы то ни было, истец обязан доказать свое право собственности на вещь; выбытие имущества из владения помимо своей воли; факты обладания и незаконного владения. Возмездность приобретения имущества обосновывается добросовестным приобретателем, т.е. ответчиком, в противном случае собственник вправе истребовать иму-

\* *Афанасьев Сергей Федорович* — доктор юридических наук, профессор, и.о. заведующего кафедрой арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\* *Григорьева Тамара Александровна* — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

щество всегда, и тогда ответчик осознает, что вещь придется возвратить добровольно или в принудительном порядке посредством судебного решения, ведь никаких иных легальных оснований владения не существует<sup>2</sup>.

Но должен ли суд прекратить производство по делу, если в ходе процесса ответчик добровольно исполнил требования истца (возникают ли они из вещных или обязательственных правоотношений — здесь не принципиально) без заключения мирового соглашения или отказа истца от иска? Судя по содержанию ст. 220 ГПК РФ, 150 АПК РФ, 194 КАС РФ — нет. Следовательно, по действующему законодательству суды обязаны продолжать рассмотрение дела по существу, добиваясь от ответчика формального признания иска с последующим его удовлетворением, что указывается в мотивировочной части решения. Но что с процессуальной точки зрения должны делать органы правосудия, если рго forma признания иска не будет? Как суды выходят из этой ситуации? В этой связи приведем конкретные примеры из практики. Общество с ограниченной ответственностью «Перспектива» обратилось в суд с иском к В.М. о взыскании задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг. В судебном заседании представитель истца заявил о добровольном исполнении ответчиком требований, а также о взыскании уплаченной государственной пошлины. Смидовичский районный суд Еврейской автономной области определением от 12 ноября 2015 г. *производство по гражданскому делу прекратил* с формулировкой «*поскольку ответчик до вынесения решения добровольно исполнил исковые требования*» и «в силу п. 1 ч. 1 ст. 134, ст. 220 ГПК РФ». Этим же определением районный суд разрешил материально-правовой вопрос о распределении судебных расходов со ссылкой на ч. 1 ст. 101 ГПК РФ, которая позволяет при добровольном удовлетворении требований взыскивать все судебные расходы с ответчика<sup>3</sup>.

Обратим внимание на то обстоятельство, что в изложенном деле районный суд, подобно римскому, предпринял попытку *condemnatio* заменить на *absolutio*, что привело его к решению о целесообразности прекращения процесса. Однако это спровоцировало известные трудности с мотивировочной частью определения: стремление опереться на п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ нельзя признать удачным, коль норма отвечает за отказ в принятии искового заявления; синхронная ссылка на ст. 220 ГПК РФ идет без указания должного абзаца, что совершенно понятно, т.к. истец не отказался от иска, и стороны не заключили мировое соглашение. Прекращать же процессуальную деятельность из-за того, что дело больше не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства сомнительно: добровольное исполнение ответчиком материально-правовых требований истца вовсе не тождественно диспозитивному волеизъявлению истца не продолжать судебное разбирательство по существу.

Следующий пример. Гражданин А. обратился в суд с требованием ООО «Страховая компания «ЮЖУРАЛ-АСКО» о возмещении ущерба, причиненного в результате ДТП. Органом правосудия установлено,

что к моменту принятия решения ответчик изменил свою правовую позицию, добровольно выплатив гр. А, который не отказался от иска, сумму страхового возмещения. Как следствие Центральный районный суд г. Челябинска вынес не определение о прекращении производства по делу (напомним, в рамках общей римской судопроизводственной конструкции это сделать не позволяла категория *litiscontestatio*, т.е. засвидетельствованный судебный спор), а *итоговое решение* от 26 мая 2015 г., в мотивировочной части коего заключил: «... Страховщиком исполнены ... обязательства по выплате страхового возмещения в полном объеме, в связи с чем с ответчика в пользу истца следует взыскать сумму страхового возмещения, *однако решение суда в этой части в исполнение не приводит*» (!), и далее в резолютивной части: «В части взыскания страхового возмещения ... решение в исполнение не приводит»(!)<sup>4</sup>.

В данном вердикте судья исходил из того, что формальные основания прекращения производства по делу отсутствуют, поэтому по имеющемуся спору следует вынести решение *ad rem*, словом, нет веских доводов в пользу замены *condemnatio* на *absolutio*. Вместе с тем суд общей юрисдикции констатировал не отказ в иске, а его удовлетворение, а это в свою очередь привело к возникновению неизбежных проблем в области *res judicata* судебного решения, в частности, такого его свойства, как исполнимость.

Действительно, если суд правоприменительным актом стабилизирует материальные правоотношения сторон, то субъект, в чью пользу состоялось решение, в ближайшей перспективе а *riog*i получает право на его принудительную реализацию<sup>5</sup>. Без лишения решения законной силы заинтересованного субъекта нельзя лишить права на принудительное исполнение<sup>6</sup>. В этом смысле Центральный районный суд г. Челябинска нарушил все классические процессуальные каноны (*sententia condemnatoria — iudicati obligatio — iudicatum solvi*)<sup>7</sup>, ведь, установив своим решением бесспорность материальных правовых отношений, он тут же на нет свел его исполнимость и обязательность, что само по себе нонсенс (причем еще до вступления его в законную силу!)<sup>8</sup>. Знаменитый романист Барон по этому поводу писал: «Если постановлена *sententia condemnatoria*, то истец может требовать исполнительных мер (*execution*) для того, чтобы была исполнена *obligatio iudicatum solvi*»<sup>9</sup>.

Большинством отечественных судов был избран принципиально иной подход, который *предполагает вынесение решений, констатирующих отказ в иске* по причине добровольного удовлетворения ответчиком требований истца. Так, Саратовский районный суд Саратовской области в решении от 17 августа 2015 г. по иску В.С. Асотова к В.И. Асотовой указал следующее: «В соответствии со ст. 11 ГК РФ *судебной защите подлежит только нарушенное право*. В связи с тем, что на момент рассмотрения дела в суде исковые требования истца удовлетворены ответчиком, оснований для устранения истцу препятствий в пользовании земельным участком путем возложения на от-

ветчицу обязанности перенести ограждение в соответствии с судебным решением не имеется, *исковые требования В.С. Асотова не подлежат удовлетворению*» (стилистика сохранена. — С.А., Т.Г.)<sup>10</sup>.

Еще пример. Гажданин В.В. Середкин в апелляционной жалобе на решение Ленинского районного суда г. Челябинска от 5 марта 2013 г. отмечает: «Отказывая в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции посчитал, что ответчик в полной мере исполнил возложенные на него обязательства, при этом судом не учтено, что выплата страхового возмещения в полном объеме была произведена *после подачи иска в суд и по прошествии нескольких судебных заседаний, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении ответчиком обязательств*». Контрдовод Судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда, изложенный в апелляционном определении от 2 июля 2013 г., звучит так: «Суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что нарушенное право истца на получение страхового возмещения в полном объеме было восстановлено до вынесения судебного решения, поэтому в силу ст. 3 ГПК РФ оно не подлежит судебной защите. Апелляционная жалоба в данной части является несостоятельной, поскольку основана на неправильном толковании норм процессуального права»<sup>11</sup>.

Формирующаяся судебная практика, связанная с применением КАС РФ, исповедует сходные процессуальные технологии с известным результатом их применения. К примеру, в решении Коломенского городского суда Московской области от 20 ноября 2015 г. сказано: «Согласно ч. 1 ст. 4 КАС РФ каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов... *Поскольку нарушенное право административного истца по неизданию постановления восстановлено до вынесения решения по существу, но он настаивает на рассмотрении дела с вынесением решения, суд в удовлетворении заявленных требований отказывает*»<sup>12</sup>.

Представляется, что последний из приведенных подходов наиболее согласуется с подзабытой категорией *litiscontestatio*, которая в свое время заставляла обсуждать исключительно спорное материальное правоотношение и во многом предопределяла необходимость вынесения судебного вердикта; а равно с постулатами права на иск, а именно права на удовлетворение иска, предпосылками которого выступают обстоятельства материально-правового характера<sup>13</sup>. Как верно подчеркивает Г.Л. Осокина, «доказывая суду наличие субъективного права или интереса, принадлежность его истцу в материально-правовом смысле, а также нарушение этого права (интереса) или угрозу нарушения, заинтересованное в судебной защите лицо доказывает тем самым наличие у него *субъективного права на получение защиты*, которому кор-

респондирует *обязанность судьи (суда) защитить* нарушенное или оспоренное право (интерес) предусмотренными законом способами»<sup>14</sup>.

Уместно сказать, что аналогичного мнения придерживались видные до-революционные процессуалисты, а также органы правосудия в своей повседневной практической деятельности, поскольку вполне обоснованно полагали, что при отсутствии тесной связи между правом и его нарушением (оспариванием) у иска нет сколько-нибудь законных перспектив<sup>15</sup>. Другими словами, если ответчик в ходе гражданского судопроизводства добровольно удовлетворил заявленные истцом требования, то решение суда объективно не способно защитить материальное право, которое перестало быть нарушенным (оспоренным), оно может лишь легитимизировать свершившийся факт бесспорности материальных прав и обязанностей сторон.

<sup>1</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 7. С. 3–7.

<sup>2</sup> О взаимовлиянии судебных актов и материального права подробнее см.: Абушенко Д.Б. Проблемы взаимовлияния судебных актов и юридических фактов материального права в гражданском процессе. Тверь, 2013.

<sup>3</sup> URL: [http://smidovichsky.brb.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=1&did=1106](http://smidovichsky.brb.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=1106) (дата обращения: 27.01.2016).

<sup>4</sup> См.: Решение Центрального районного суда г. Челябинска от 26 мая 2015 г. URL: [http://centr.chel.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=r&dello\\_id=1540005&case\\_type=0&new=0&G1\\_PARTS\\_\\_NAMESS=&g1\\_case\\_\\_CASE\\_NUMBERSS=2-5193%2F2015&dello\\_table=g1\\_case&g1\\_case\\_\\_ENTRY\\_DATE1D=&g1\\_case\\_\\_ENTRY\\_DATE2D=&g1\\_case\\_\\_ORIGIN\\_DATE1D=&g1\\_case\\_\\_ORIGIN\\_DATE2D=&G1\\_CASE\\_\\_JUDGE=&g1\\_case\\_\\_RESULT\\_DATE1D=&g1\\_case\\_\\_RESULT\\_DATE2D=&G1\\_CASE\\_\\_RESULT=&g1\\_case\\_\\_VALIDITY\\_DATE1D=&g1\\_case\\_\\_VALIDITY\\_DATE2D=&G1\\_EVENT\\_\\_EVENT\\_NAME=&G1\\_EVENT\\_\\_EVENT\\_DATEDD=&G1\\_PARTS\\_\\_PARTS\\_TYPE=&G1\\_DOCUMENT\\_\\_P](http://centr.chel.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=r&dello_id=1540005&case_type=0&new=0&G1_PARTS__NAMESS=&g1_case__CASE_NUMBERSS=2-5193%2F2015&dello_table=g1_case&g1_case__ENTRY_DATE1D=&g1_case__ENTRY_DATE2D=&g1_case__ORIGIN_DATE1D=&g1_case__ORIGIN_DATE2D=&G1_CASE__JUDGE=&g1_case__RESULT_DATE1D=&g1_case__RESULT_DATE2D=&G1_CASE__RESULT=&g1_case__VALIDITY_DATE1D=&g1_case__VALIDITY_DATE2D=&G1_EVENT__EVENT_NAME=&G1_EVENT__EVENT_DATEDD=&G1_PARTS__PARTS_TYPE=&G1_DOCUMENT__P) (дата обращения: 27.01.2016).

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. М., 2008. С. 447–448.

<sup>6</sup> См.: Гурвич М.А. Судебное решение. Теоретические проблемы. М., 1976. С. 146–147.

<sup>7</sup> Подробнее об этом см.: Борисова Е.А. Апелляция, кассация, надзор по гражданским делам. М., 2013. С. 13–81.

<sup>8</sup> Интересно, что согласно официальному сайту описанное решение Центрального районного суда г. Челябинска не обжаловалось и вступило в законную силу через месяц, т.е. 27 июня 2015 г.

<sup>9</sup> Барон. Система римского гражданского права. М., 1898. Кн. I. С. 223.

<sup>10</sup> См.: URL: <https://rospravosudie.com/court-saratovskij-rajonnyj-sud-saratovskaya-oblast-s/act-501520130/> (дата обращения: 29.01.2016).

<sup>11</sup> URL: <http://bsa.chel-oblsud.ru/db/GetDoc.php?id=1200755> (дата обращения 29.01.2016).

<sup>12</sup> URL: <http://sudact.ru/regular/doc/wHHaGZG7qir2/> (дата обращения: 29.01.2016 г.).

<sup>13</sup> См.: Курылев С.В. Формы защиты и принудительного осуществления субъективных прав и право на иск // Труды Иркутского ун-та. Иркутск, 1957. Вып. 3. С. 159–215.

<sup>14</sup> Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. М., 2008. С. 596.

<sup>15</sup> См.: Победоносцев К.П. Судебное руководство. М., 2004. С. 124.

А.Н. Ермаков\*, И.Ю. Захарьяшева\*\*

## ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О ПРИСУЖДЕНИИ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА СУДОПРОИЗВОДСТВО В РАЗУМНЫЙ СРОК ИЛИ ПРАВА НА ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНОГО АКТА В РАЗУМНЫЙ СРОК В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Гарантии обеспечения участникам цивилистического процесса и исполнительного производства права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок установлены Федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»<sup>1</sup> (в ред. от 29 июня 2015 г.) (далее — Закон о компенсации). Указанный Закон ввел в российскую судебную систему компенсаторный механизм защиты прав граждан и организаций, нарушенных в процессе судебного разбирательства или при исполнении судебного акта.

В соответствии с положениями ст. 3 Закона о компенсации заявление о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (далее — дела о присуждении компенсации) подается в суд общей юрисдикции или арбитражный суд в соответствии с правилами подведомственности. При этом анализируемый Закон служит общим источником правового регулирования судопроизводства, тогда как условия реализации права на обращение в суд и порядок рассмотрения дел данной категории регламентированы отраслевыми процессуальными кодексами.

Как отмечено в Концепции единого Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ)<sup>2</sup>, к институту, требующему унификации, относится и институт компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок, т.к. вопрос об отнесении производства о присуждении компенсации к определенному виду производства в гражданском и арбитражном процессе решается по-разному<sup>3</sup>.

Несмотря на дискуссионный характер необходимости принятия единого процессуального кодекса, согласимся с тем, что порядок рассмотрения данной категории дел требует надлежащей унификации, но при сохранении специализации действующих судов. Как верно подмечено И.Н. Сенякиным, специализация и унификация — два взаимообусловленных, сдерживающих противовеса в системе внутриго-

\* Ермаков Александр Николаевич — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\* Захарьяшева Иветта Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».



сударственных отношений, не терпящих одностороннего подхода и «привилегированности» применения, в сфере которых унификация представляет собой выработку общих предписаний по тем или иным сходным проблемам социального развития и грамотную технико-формализованную обработку уже принятых унифицированных положений (систематизацию)<sup>4</sup>.

Расширение сферы правовых источников судопроизводства за счет принятия Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ)<sup>5</sup> не привело к единому концептуальному решению вопросов регулирования процессуального порядка рассмотрения и разрешения дел о присуждении компенсации. Так, в гражданском процессе в настоящее время источником правового регулирования судопроизводства по делам о присуждении компенсации выступает гл. 26 КАС РФ «Производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Исключение схожей главы из ГПК РФ позволяет сделать вывод о том, что дела о присуждении компенсации носят публично-правовой характер, а потому отнесены к одной из категорий дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений, подлежащих рассмотрению по правилам КАС РФ.

Порядок рассмотрения дел о присуждении компенсации в арбитражном процессе регламентирован самостоятельной гл. 27.1 «Рассмотрение дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» Арбитражного процессуального кодекса РФ<sup>6</sup> (далее — АПК РФ). При этом данная глава расположена в специальном разд. IV АПК РФ «Особенности производства в арбитражном суде по отдельным категориям дел».

Правовые источники судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, как можно заметить, по-разному определяют процессуальную форму рассмотрения дел о присуждении компенсации: в гражданском процессе — это дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений; в арбитражном процессе — это отдельная категория дел, не относящаяся ни к делам искового производства, ни к делам административного производства.

Такой, на наш взгляд, непоследовательный подход законодателя к дифференциации процессуальной формы рассмотрения данной категории дел арбитражными судами и судами общей юрисдикции во многом предопределен спорным характером ее материально-правовой природы. Не ставя перед собой в настоящей статье цель раскрыть самобытный юридический характер дел о присуждении компенсации, все же отметим, что Закон о компенсации не дает нам четкого концептуального понимания сути этой категории дел. Вместе с тем возможность ее обоснования другой, схожей по характеру правоотношений и способу защиты субъективных прав юридической конструкцией, содержащейся в ст. 1070 Гражданского кодекса РФ и являющейся иллюстрацией дел искового производства, весьма затруднительна.

Справедливости ради следует отметить, что в научной литературе вопрос о правовой природе дел о присуждении компенсации также является дискуссионным. К примеру, И.Д. Симонов утверждает, что производство по делам о присуждении компенсации — это отдельная категория дел искового производства в гражданском и в арбитражном процессе и рассмотрение таких дел в порядке административного судопроизводства (КАС РФ), а также любая иная непоследовательность законодателя при определении места и порядка рассмотрения таких дел (разд. IV АПК РФ) должны быть оценены критически<sup>7</sup>. М.Н. Зарубина, в свою очередь, отмечает, что право на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумный срок имеет публично-правовую природу, в связи с чем используется компенсаторный способ его защиты, отличающийся от гражданско-правового способа защиты прав<sup>8</sup>.

С учетом того, что мы не разделяем в полной мере позиции цитируемых авторов, но при этом не исключаем потенциальной возможности обосновать как частноправовую, так и публично-правовую природу дел о присуждении компенсации, все же полагаем, что законодательное регулирование осуществления правосудия по этой категории дел требует максимальной унификации. Мы придерживаемся мнения о том, что дела о присуждении компенсации представляют собой отдельную категорию дел, специфика которой не позволяет относить их ни к делам искового производства, ни к делам административного судопроизводства. В обоснование своей позиции сошлемся на одно из ранее упомянутых положений Концепции единого Гражданского процессуального кодекса РФ, согласно которому производство о присуждении компенсации является самостоятельным видом производства, называемым «компенсаторным производством», отличным от искового производства и производства, возникающего из публичных правоотношений. Именно поэтому в Концепции и было предложено главу ГПК РФ, посвященную производству по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок, разместить не в разделе «Исковое производство», а в разделе «Особое производство». Не совсем ясно, почему законодатель отказался от данного постулата, закрепив порядок рассмотрения и разрешения дел о присуждении компенсации в КАС РФ.

На наш взгляд, в основе унификации правовых норм, регламентирующих порядок рассмотрения дел о присуждении компенсации, должна лежать соответствующая процессуальная форма, закрепленная в АПК РФ. В целях сохранения специализации судов, а также формирования единообразия правового регулирования рассмотрения судами данной категории дел целесообразно включить в ГПК РФ главу «Производство по делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» с исключением данной категории дел из сферы юрисдикции КАС РФ.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Российской Федерации. 2010. № 18, ст. 2144; 2015. № 27, ст. 3981.

<sup>2</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532; 2016. № 1, ч. 1, ст. 13.

<sup>3</sup> См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принятая Решением Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству от 9 июня 2014 г. и Решением Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству от 8 декабря 2014 г. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>4</sup> См.: *Сенякин И.Н.* Специализация и унификация российского законодательства: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1993. С. 6.

<sup>5</sup> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2016. № 1, ч. 1, ст. 45.

<sup>6</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2016. № 1, ч. 1, ст. 13.

<sup>7</sup> См.: *Симонов И.Д.* Производство по делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2015. С. 17.

<sup>8</sup> См.: *Зарубина М.Н.* Производство по гражданским делам о возмещении вреда, причиненного судом (судьей) вследствие осуществления правосудия / под ред. С.Ф. Афанасьева. Саратов, 2013. С. 116.

С.А. Семикина\*, А.Н. Юсупова\*\*

## ПРИМЕНЕНИЕ ПРИМИРИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ

На сегодняшний день перспектива развития примирительных процедур непосредственно связана с политическим режимом государства. «При выборе государством политики, основанной на независимости каждой из ветвей власти и развитии демократических институтов, государство способствует созданию условий по самостоятельному урегулированию конфликтов самими сторонами или при помощи третьих лиц, которым оно доверяет»<sup>1</sup>.

Статья 133 АПК РФ закрепляет одну из основных задач арбитражных судов — способствование примирению сторон, содействие в урегулировании спора. В соответствии с гл. 15 АПК РФ стороны могут воспользоваться мирным урегулированием споров на любом этапе развития конфликта: до обращения в суд, в ходе рассмотрения дела в суде и после рассмотрения.

В общем примирительные процедуры можно охарактеризовать как установленные законодательством возможности суда и сторон арбитражного процесса по самостоятельному урегулированию спора путем применения различных способов примирения, направленные на защиту нарушенных прав и свобод, законных интересов участников предпринимательской деятельности.

\* Семикина Светлана Александровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\* Юсупова Асия Наилевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

В зависимости от этапа урегулирования спора все примирительные процедуры можно разделить на досудебные, внесудебные, судебные, пост-судебные и примирительные, применяемые в исполнительном производстве. В целом примирительные процедуры характеризуются универсальностью, благодаря которой их использование возможно в любой момент.

Наиболее распространенными примирительными процедурами в арбитражном процессе являются мировое соглашение, переговоры, медиация (посредничество), третейское разбирательство, претензионный порядок разрешения спора. Исходя из положений АПК РФ, другими вариантами примирения сторон в арбитражном суде могут быть частичный или полный отказ от иска (ч. 2 ст. 49), его частичное или полное признание (ч. 3 ст. 49), признание обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения, соглашение по обстоятельствам дела (ст. 70)<sup>2</sup>.

В настоящей статье мы не будем акцентировать внимание на видах примирительных процедур, наша задача — выявить общие особенности примирительных процедур в арбитражном процессе. Договоренности, к которым стороны пришли в результате примирительных процедур, лучше исполняются, чем судебные решения. Использование таких процедур — менее затратное средство разрешения конфликта, т.к. не влечет необходимость несения судебных расходов. Обращение к примирению — более быстрый способ урегулирования возникших разногласий. При их использовании сторона имеет возможность сохранить деловые отношения с контрагентом. Мирное урегулирование спора служит наиболее оптимальным способом решения спора для юридически «слабой» стороны процесса, т.к. последняя не всегда имеет возможность привлечь для защиты своих интересов высококвалифицированных юристов.

Прибегая к таким процедурам, стороны имеют перед собой четко осознаваемый, прогнозируемый и устраивающий их результат, в ходе которого они сами принимают непосредственное участие. Примирительные способы урегулирования спора характеризуются отсутствием публичности, что позволяет избежать нежелательного разглашения конфиденциальной информации. Также стороны вправе договориться о способе удовлетворения требований истца. Отсутствие необходимых элементов процессуальной формы и судебной атрибутики создает психологический комфорт участникам спора, атмосферу доверия и сотрудничества. Применение процедур по примирению предполагает возможность самостоятельного выбора лиц, рассматривающих и разрешающих спор, а отсюда — большое доверие к ним и к принимаемому решению<sup>3</sup>.

На примере процедуры медиации, одной из распространенных в арбитражном процессе, покажем ее особенности применения арбитражным судом и субъектами предпринимательской деятельности. Медиация — это способ разрешения спора при участии третьей, нейтральной, беспристрастной стороны — медиатора, оказывающего содействие сторонам, вовлеченным в спор и добровольно участвующим в проце-

дуре медиации, с целью выработки взаимоприемлемого и жизнеспособного решения по разрешению спора на условиях взаимного уважения и принятия права каждой из сторон защищать свои интересы.

За период с 2013 г. по 2014 г. медиация применялась после возбуждения производств по делам арбитражными судами — в 15 регионах (арбитражные суды Воронежской, Кировской, Новгородской, Омской, Пензенской, Тамбовской областей, Красноярского, Приморского краев, республик Алтай, Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, г. Москвы, Шестой арбитражный апелляционный суд, Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд, Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд, Суд по интеллектуальным правам).

Медиаторы для проведения процедуры медиации непосредственно в здании суда привлекались арбитражными судами — в 7 регионах (арбитражные суды Республики Бурятия, Республики Татарстан, г. Москвы, Новгородской области, Красноярского края, Шестой арбитражный апелляционный суд, Суд по интеллектуальным правам).

К числу рассматриваемых арбитражными судами категорий споров, в которых стороны использовали процедуру медиации после возбуждения производства по делу, относятся следующие: о неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по договорам купли-продажи, займа и кредита, возмездного оказания услуг, аренды, подряда и другим; корпоративные; о нарушении прав собственника, не связанных с лишением владения; о защите деловой репутации и др.

В итоге в настоящее время применение примирительных процедур в арбитражном процессе и, следовательно, число урегулированных споров все еще остаются достаточно низкими.

По мнению судебных органов, процессуальными препятствиями для эффективного использования института примирения как в гражданском, так и в арбитражном процессе, являются отсутствие института обязательной медиации, отсутствие у судей права направлять лиц, участвующих в деле, на обязательное прохождение процедуры медиации, неурегулированность процессуальным законодательством вопроса о течении процессуальных сроков на период прохождения сторонами процедуры медиации.

Судами разработаны и выявлены на практике следующие основные причины низкой популярности примирительных процедур: 1) относительная новизна процедуры медиации; 2) отсутствие медиаторов; 3) отсутствие рекламы на рынке профессиональных медиаторов; 4) отсутствие распространенной практики использования медиации; 5) отсутствие в суде помещений, которые можно было бы предоставлять для проведения примирительных процедур; 6) низкая активность просветительской работы на уровне государственных органов всех уровней и органов местного самоуправления, средств массовой информации, медиаторов; 7) необязательность проведения процедуры медиации до обращения в суд и т.д.<sup>4</sup>

По нашему мнению, субъектам арбитражного процесса стоит применять способы для урегулирования спора между собой, т.к. использование их приведет к быстрому решению всех вопросов, а также к совершенствованию самой судебной системы. Общество в России должно постепенно уходить от стереотипов некачественного разрешения спора примирительными способами, кроме как при разрешении конфликта государственными судами.

В настоящее время на официальных сайтах арбитражного суда вывешена информация о списках специалистов-медиаторов, занимающихся вопросами урегулирования спора. Неплохая тенденция по разрешению спора с помощью медиации наблюдается в Свердловской области, где создан Центр медиации УрГЮА<sup>5</sup>. С его участием рассматривались следующие виды споров, подведомственные арбитражному суду: из договоров электроснабжения; договоров из строительного подряда; из договоров кредитования; корпоративные споры и др. Около 80% проведенных медиаций закончились заключением медиативных соглашений, на основании которых производство по делу в арбитражных судах прекращалось в связи с отказом истца от иска и т.д.

Приведем еще пример, показывающий, что при участии медиаторов Арбитражный суд Ростовской области прекратил производство по делу в связи с заключением медиативного соглашения между участниками предпринимательской деятельности и утвердил это соглашение как мировое на основании ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>6</sup> медиативное соглашение, достигнутое сторонами в результате процедуры медиации, проведенной после передачи спора на рассмотрение суда или третейского суда, может быть утверждено судом или третейским судом в качестве мирового соглашения в соответствии с процессуальным законодательством или законодательством о третейских судах, законодательством о международном коммерческом арбитраже<sup>7</sup>.

По нашему мнению, стоит сказать об изменениях в законодательстве, о третейском разбирательстве — одном из самых распространенных видов примирительных процедур. Разбирательство в третейском суде осуществляется на основе взаимного волеизъявления сторон и направлено на разрешение гражданско-правовых споров.

С 1 сентября 2016 г. вступает в силу новый федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации», который предусматривает «перезагрузку» всей системы третейских судов. Важным нововведением является поэтапное сокращение с трех месяцев до одного месяца срока рассмотрения государственным судом вопроса о признании и приведении в исполнение арбитражного решения. Есть также четкое закрепление вопроса об окончательности решения третейского суда, без других инстанций. Еще одним безусловным преимуществом третейского разбирательства перед государственными судами является гарантия конфиденциальности. В государственных судах

действует принцип гласности, т.е. информация о вашем, очень часто многомиллионном споре, будет доступна на официальном сайте суда для всех. Третейский суд нужен для того, чтобы снять нагрузку с судов общей юрисдикции и арбитражных судов, но главная его задача заключается в способствовании более быстрому разрешению возникающих между сторонами споров. Будем надеяться, что новому закону удастся решить эти задачи.

Для арбитражного процесса развитие примирительных процедур особенно актуально, поскольку позволит избежать разрыва партнерских отношений в бизнесе, будет содействовать стабильности экономических отношений<sup>8</sup>.

Таким образом, особенность примирительных процедур в арбитражном процессе проявляется в совершенствовании правосознания и правовой культуры граждан, в уменьшении нагрузки на арбитражные суды и создании приемлемых условий для участников процесса, т.к. в результате загруженности судов они не могут полноценно высказать свою позицию в ходе «поспешного» судебного заседания. Огромная нагрузка неизбежно влечет за собой нарушение процессуальных сроков, снижение качества подготовки дел к судебному разбирательству и вынесение неэффективных судебных актов, что приведет к нарушению конституционного права, законного интереса сторон.

<sup>1</sup> Кузбагаров А.Н. Примирение сторон по спорам частного правового характера: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 10–11.

<sup>2</sup> См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 июля 2014 г. № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе» // Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9.

<sup>3</sup> URL: <http://krasnoyarsk.arbitr.ru/process/conciliation> (дата обращения: 2.02.2016).

<sup>4</sup> Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за период с 2013 по 2014 г.: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 1 апреля 2015 г. // Бюллетень Верховного суда РФ. 2015. № 6.

<sup>5</sup> URL: <http://www.ekaterinburg.arbitr.ru/about/primir/posredn#i3> (дата обращения: 03.02.2016).

<sup>6</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4162.

<sup>7</sup> URL: <http://rostov.arbitr.ru/node/17297> (дата обращения: 03.02.2016).

<sup>8</sup> См.: Андреева Т. Обеспечение доступа к правосудию — главная задача совершенствования АПК РФ // Хозяйство и право. 2000. № 9. С. 26.

С.Ж. Соловых\*

## ПРИНЦИПЫ АРБИТРАЖНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА КАК ПРЕДЕЛЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВ СТОРОН В АРБИТРАЖНОМ СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ

Обеспечение прав человека на протяжении длительного времени представляло и представляет одну из важнейших социальных проблем, с решением которой связаны как нормальное функционирование общества в каждом историческом периоде, так и прогрессивное его развитие. Несомненную важность представляют проблемы обеспечения процессуальных прав сторон, т.к. именно они представляют собой отраслевые процессуальные средства реализации права на судебную защиту. Как следствие является необходимость создания и укрепления процессуально-правового механизма их реализации, без которого субъективные процессуальные права становятся иллюзорными.

Арбитражное процессуальное законодательство, детально регламентируя субъективные процессуальные права, устанавливает объективные пределы их реализации. Такие пределы определяются критериями, которые не только очерчивают меру свободы субъекта в рамках предоставленного ему субъективного процессуального права, но и указывают момент его приобретения и утраты (абсолютно-определенные), а также критерии, устанавливающие возможности правообладателя использовать субъективные процессуальные права по своему усмотрению (относительно определенные).

Формулировка таких пределов в арбитражном процессуальном законодательстве производится путем использования оценочных понятий, что в свою очередь приводит к относительной определенности пределов субъективного процессуального права. Как следствие достигается та степень необходимой свободы в рамках процессуально-правового статуса, которая основывается на диспозитивном методе процессуально-правового регулирования арбитражно-процессуальных отношений (по соглашению сторон подсудность дел может быть изменена (ст. 37 АПК РФ); стороны могут заключить мировое соглашение (ч. 4 ст. 48 АПК РФ)).

Объективные пределы субъективных процессуальных прав всегда действуют во взаимосвязи, что еще раз подчеркивает взаимосвязь и взаимообусловленность системы процессуальных гарантий. Относительно определенные пределы, устанавливая возможность выбора способа реализации субъективного процессуального права, гарантируют осуществление права по своему усмотрению. Абсолютно определенные пределы устанавливают границы, при которых исчерпывается возможность способа реализации

---

\* Соловых Светлана Жорисовна — доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук.



процессуального права, по своему усмотрению. Гарантирование реализации субъективных процессуальных прав в этом случае возможно только при строгом соблюдении этих критериев.

Отнесение принципов арбитражного процессуального права к процессуальным средствам, устанавливающим объективные пределы реализации субъективных процессуальных прав сторон арбитражного процесса, объясняется тем, что принципы являются концептуальными основами арбитражного процессуального права, конкретно выражаясь в норме или нормах права, указывают на условия, в которых реализуется субъективное процессуальное право.

По своей юридической природе принципы арбитражного процессуального права являются нормами права, отличающимися от обычных, рядовых норм своим особым общественно-политическим и юридическим значением. Они характеризуют важнейшие качественные черты арбитражной процессуальной системы<sup>1</sup>. То есть посредством системы принципов определяются цели, задачи, направления арбитражного процессуального регулирования, которые в дальнейшем получают свое логическое развитие и конкретизацию в иных нормах и правилах поведения субъектов арбитражного процесса.

Принципы, находя свое выражение в процессуальных нормах, определяют содержание последних, то есть достаточно широкая сфера действия позволяет говорить о взаимодействии принципов и реализации субъективных процессуальных прав.

Взаимодействие происходит на уровне обязательности соответствия процессуальной деятельности системообразующим нормам арбитражного процессуального права, то есть принципам. Поэтому реализация субъективных прав должна в полной мере соответствовать и подчиняться принципам арбитражного процессуального права.

Необходимо отметить, что действие принципов носит системный характер<sup>2</sup> и в этом смысле они должны выстраивать иерархию ценностей, защищаемых процедурой судопроизводства: защита нарушенных прав и законных интересов, обеспечение доступности правосудия, справедливое судебное разбирательство, укрепление законности, соблюдение арбитражной процессуальной формы как особой социальной ценности и т.д.

В частности, объективные пределы устанавливаются принципом диспозитивности. Изучение научных мнений относительно содержания принципа диспозитивности и форм его проявления в цивилистических процессах позволяет сделать вывод, что принцип диспозитивности своим содержанием охватывает правовые возможности по приобретению, осуществлению и распоряжению предоставленными как материальными, так и процессуальными правами, в целях возникновения, изменения и прекращения процессуальных правоотношений<sup>3</sup>.

Данный принцип представляет возможность самостоятельного принятия решения правообладателем о реализации права на инициирование

судебной деятельности путем возбуждении производства по делу в арбитражных судах (ст. 4 АПК РФ), распоряжения процессуально-правовыми средствами, представляющими возможность защиты нарушенного права путем выбора наиболее оптимальных форм реализации субъективных процессуальных прав (ст. 36, 37, 59, 90, 153<sup>1</sup> АПК РФ и др.), распоряжения предметом судебного разбирательства (ст. 49, 138, 257, 273 АПК РФ и др.). Однако его действие является ограниченным по некоторым делам публичного производства, когда природа спорного публичного правоотношения не предполагает возможность свободного распоряжения субъективным материальным правом<sup>4</sup>.

Несмотря на то, что принцип диспозитивности не имеет своей конкретной нормативной формулировки в арбитражном процессуальном законодательстве, его следует рассматривать, в том числе и как принцип, устанавливающий объективные пределы реализации субъективных процессуальных прав.

В качестве объективных пределов реализации субъективных процессуальных прав следует рассматривать процессуально-правовые средства, устанавливающие «диспозитивные запреты»<sup>5</sup>. Диспозитивные запреты — это императивные предписания в отношении исполнения обязанностей, вытекающие из диспозитивных начал и получившие прямое закрепление в арбитражном процессуальном законодательстве. В этом смысле пределы реализации субъективных процессуальных прав представляют собой ограничения в сфере исполнения обязанности (ч. 3 ст. 41 АПК РФ). Неисполнение процессуальных обязанностей лицами, участвующими в деле, влечет за собой для этих лиц предусмотренные арбитражным процессуальным законодательством последствия.

Следует отметить, что сторона при реализации субъективных процессуальных прав должна руководствоваться не только своими интересами, но и интересами иных участников арбитражного процесса, а также и интересами правосудия. Например, ч. 1 ст. 82 АПК РФ устанавливает процессуальное право о привлечении эксперта при необходимости рассмотрения вопросов, требующих специальных знаний. В этом случае ограничения указывают на способ реализации данного права путем:

заявления ходатайства с указанием мотивов о необходимости назначения экспертизы (ст. 165 АПК РФ);

получения согласия от всех участвующих в деле лиц (ч. 1 ст. 108, ч. 4 ст. 110 АПК РФ).

В данном случае неисполнение лицами, участвующими в деле, обязанности по внесению на депозитный счет арбитражного суда денежных сумм в установленном размере влечет отклонение ходатайства о назначении экспертизы.

Содержание принципа диспозитивности включает в себя также и возможность отказа от реализации субъективного процессуального права. В этом случае предполагается, что правообладатель не может отказать от

тех возможностей, которые входят в субъективное процессуальное право, но по тем или иным причинам не считает нужным их осуществление. Отказ от процессуальных прав невозможен, так как они являются элементом процессуально-правового статуса и закреплены в нем в качестве обязательной структурной составляющей.

В силу этого арбитражное процессуальное законодательство содержит нормы, императивно указывающие на невозможность отказа от процессуального права, например, ч. 3 ст. 4 АПК РФ устанавливает невозможность отказа от права на обращение в арбитражный суд; ч. 4 ст. 156 АПК РФ устанавливает невозможность отказа от права на участие в судебном разбирательстве в случае, когда такая явка необходима в интересах правосудия.

Поэтому пределы реализации субъективных процессуальных прав в рамках действия принципа диспозитивности очерчены принципом их сохранения в случае отказа граждан и юридических лиц от этих прав.

Таким образом, принцип диспозитивности в механизме обеспечения реализации субъективных процессуальных прав можно отнести к тем элементам, которые выполняют функцию регулятора способов и средств реализации субъективных процессуальных прав. Действие данного принципа проявляется в следующих направлениях:

- 1) обеспечивает динамику арбитражного процесса;
- 2) гарантирует многообразие средств и способов реализации субъективных процессуальных прав вплоть до отказа от реализации права на судебную защиту;
- 3) гармонизирует законные интересы по нескольким направлениям: интересы лиц, участвующих в деле; интересы лиц, участвующих в деле, и правосудия.

Следующий принцип — это принцип состязательности, закрепленный в Конституции России (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 10). Согласно принципу состязательности рассмотрение и разрешение спора и разбирательство дела в арбитражном суде происходит в форме спора сторон в судебном заседании<sup>6</sup>.

И если принцип диспозитивности определяет степень свободы и пределы распоряжения субъективными процессуальными правами, то принцип состязательности указывает, в какой форме должно осуществляться субъективное процессуальное право.

Закрепление в арбитражном процессуальном законодательстве принципа состязательности сторон и распространение его действия на все виды производств и стадии арбитражного процесса указывает на разделение арбитражно-процессуальной деятельности на функцию защиты прав и законных интересов и функцию правосудия (разрешение дела арбитражным судом). Изменения в АПК 2010 г., внесенные Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ<sup>7</sup> обусловлены именно действием принципа состязательности. Арбитражная судебная практика воспринимает тенденции развития арбитражного процессуального законодательства, и как след-

ствие правоприменитель при вынесении решений толкует нормы в соответствии с основными началами законодательства.

Так как ч. 2 ст. 9 АПК РФ распространяет свое действие только на стороны, то иные лица, участвующие в деле в силу ч. 2 ст. 131 АПК РФ, вправе направить в арбитражный суд и другим лицам отзыв на исковое заявление. Таким образом, законодатель не устанавливает в отношении иных лиц процессуальные обязанности в отношении представления отзыва в установленные сроки. Именно поэтому меры процессуальной ответственности в виде наступления неблагоприятных последствий для иных лиц, участвующих в деле, не применимы. В то же время следует указать на то, что состязательность указывается как принцип всего судопроизводства в арбитражном суде и в силу этого, по нашему мнению, положения ч. 2 ст. 9 АПК РФ должны распространять свое действие на иных лиц, участвующих в деле, с теми же последствиями, как и для сторон. К такому выводу можно прийти, анализируя процессуальные функции иных лиц, участвующих в деле. Фактически они пользуются процессуальными правами и обязанностями сторон, участвуют в процессе в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав либо охраняемых законом интересов. Исключением из данного правила могут быть только лица, указанные в ст. 42 АПК РФ, то есть не принимавшие участие в деле.

Именно активность сторон на всех стадиях процесса всегда рассматривалась в науке как одно из ярких проявлений состязательности<sup>8</sup>. Через установление процессуальной активности законодатель предполагает сформировать у сторон понимание необходимости добросовестно-активного осуществления предоставленных им процессуальных прав (ч. 2 ст. 41 АПК РФ), что в свою очередь ведет к освобождению арбитражного суда от функций принуждения сторон к совершению тех или иных процессуальных действий для достижения целей судопроизводства.

Таким образом, принцип состязательности в механизме обеспечения выполняет функцию воздействия на процессуальное поведение участников арбитражного процесса. Его действие проявляется в следующих направлениях:

- 1) определяет форму осуществления субъективного процессуального права (активная);
- 2) устанавливает разделение функций защиты прав и законных интересов и функции осуществления правосудия.

Принцип процессуального равноправия, несомненно, должен рассматриваться как принцип, играющий важную роль в установлении объективных пределов реализации субъективных процессуальных прав. Данный принцип находится в теснейшей связи с принципом состязательности, так как действие данных принципов в механизме арбитражного процессуального регулирования выражается в их системной взаимообусловленности.

Своим содержанием данный принцип охватывает не только равенство сторон в арбитражном процессе, то есть предоставление равных процессуальных прав и процессуальных средств в ходе судебного разбирательства,

но и процессуально-правовую самостоятельность сторон арбитражного процесса. Именно процессуально-правовая самостоятельность сторон арбитражного процесса позволяет им состязаться перед судом, а состязательная форма процесса обеспечивает им равенство в процессе.

Принцип процессуального равноправия сторон указывает арбитражному суду, проводящему судебное разбирательство, на необходимость обеспечения не только всех процессуальных прав, которые предоставлены лицам, участвующим в деле, но и обеспечения равноправия пользования ими.

В силу вышеизложенного следует уточнить, что в качестве объективного предела реализации субъективного процессуального права должна рассматриваться системность действия принципов состязательности и процессуального равноправия.

Системность действия данных принципов представляет собой такую взаимосвязь, когда изменение содержания одного из элементов в данной системе влечет изменение во всей системе.

Например, арбитражное процессуальное законодательство указывает, что на лицах, участвующих в деле, лежит обязанность получения информации о ходе судебного разбирательства, включая получение автоматизированной копии судебного акта. Если апелляционная жалоба подана с пропуском срока, но с ходатайством о его восстановлении лицо не может ссылаться на то, что в адрес заявителя не поступала копия мотивированного решения, так как в данном случае уважительность причины пропуска срока на подачу апелляционной жалобы отсутствует. Если при наличии данного условия арбитражный суд восстановит срок, то это повлечет нарушение принципа равноправия сторон и нарушение балансов их интересов<sup>9</sup>.

Системность связи данных принципов проявляется и в институте доказывания, в частности нормы ст. 9, 10, 65 АПК РФ действуют в совокупности и обязывают лиц, участвующих в деле, раскрыть доказательства перед другими лицами, участвующими в деле, до начала судебного заседания в суде первой инстанции. Поэтому в дальнейшем при пересмотре судебных актов в апелляционной инстанции апелляционный суд, учитывая положения ч. 2 ст. 268, ч. 2 ст. 2721 АПК РФ и разъяснения, данные в п. 26 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 мая 2009 г. № 36 «О применении Арбитражно-процессуального кодекса РФ при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции» не может принимать дополнительные доказательства ввиду отсутствия уважительных причин, препятствовавших ответчику представить их в суд первой инстанции<sup>10</sup>.

Следующий принцип, определяющий объективные пределы реализации субъективных процессуальных прав, — принцип гласности, который, распространяя свое действие на судебное разбирательство и содержание всех судебных актов арбитражного суда, выступает в качестве процессуальной гарантии, обеспечивающей информированность лиц, участвующих в деле, о всех процессуальных действиях и процессуальных решениях, принятых в период судебного разбирательства. Нормативное содержание

принципа гласности гарантирует возможность получения информации в зале судебного заседания (непосредственная форма), а также через телекоммуникационные источники (опосредованная форма). Нормативное закрепление данных положений позволяет говорить об укреплении гарантий гласности в арбитражном судопроизводстве, и о повышении статуса состязательной формы судопроизводства<sup>11</sup>. Это проявляется в том, что процессуальное законодательство регламентирует в полной мере процесс получения судебной информации путем указания на порядок обращения.

Ценность перечисленных принципов заключается в способности отражать специфику правового воздействия на процесс реализации субъективных процессуальных прав, в том числе и систематизировать процессуальную деятельность путем указания на критерии, позволяющие оценить качество правореализации, поэтому принципы рассматривают в качестве ориентира, направляющего деятельность субъектов арбитражного процесса по реализации субъективных процессуальных прав<sup>12</sup>.

Посредством нормотворческой функции принципы обеспечивают: формирование концепции арбитражного процессуального законодательства, а именно концепции процессуальных рисков; адекватность отражения в нормах арбитражного процессуального законодательства объективных потребностей развития арбитражных процессуальных отношений, единство и внутреннюю согласованность арбитражных процессуальных норм.

Посредством регулятивной функции принципы способствуют: преодолению пробелов в системе норм арбитражного процессуального права; возникновению процессуальных прав и обязанностей субъектов арбитражных процессуальных отношений; правильному толкованию нормы арбитражного процессуального права; возможности давать оценку законности и обоснованности норм арбитражного процессуального права.

Информационная функция принципов проявляется в том, что они выступают носителями дескриптивной информации, используемой в качестве основы для выработки прескриптивной информации, содержащейся в нормах арбитражного процессуального права.

Информационная функция принципов распространяется и за рамки информационного обеспечения содержания арбитражных процессуальных норм. В этом случае информация, содержащаяся в различных элементах структуры принципов, оказывает непосредственное (прямое) воздействие на сознание субъектов, помогая им в концентрированном виде получить представление о сущности и особенностях арбитражного процессуального регулирования.

В процессуально-правовом механизме обеспечения прав сторон принципы в своей системной взаимообусловленности следует рассматривать в качестве средств правового воздействия на сознание субъектов, обеспечивающие получение информации о концептуальной основе процессуального законодательства, сущности предоставленных процес-

суальных прав и эффективных формах их осуществления для достижения цели участия в судебном разбирательстве.

Обладая свойствами информативности, регулятивности и нормативности, позволяют повысить результативность воздействия норм на процессуальное поведение субъектов, устанавливают баланс интересов участников процесса, обеспечивая согласованность действий субъектов арбитражных процессуальных правоотношений, направляют процесс осуществления процессуальных прав по правильному пути, т.е. по пути, отвечающему интересам правосудия.

Также помимо перечисленных функций процессуальных гарантий принципы выполняют и функцию пределов реализации процессуальных прав, т.к. создают объективные условия и реальные предпосылки для обеспечения процессуальных прав сторон.

Ценность принципов, как процессуальных гарантий, устанавливающих пределы реализации процессуальных прав сторон, заключается в том, что они установлены арбитражным процессуальным законом и обязательны для исполнения всеми иными субъектами арбитражного процесса. Закрепляя основы процессуально-правового положения субъекта в арбитражном процессе и являясь, таким образом, важнейшей процессуальной гарантией, принципы представляют собой одновременно также правовую основу для других процессуальных гарантий.

<sup>1</sup> См.: Тараненко В.Ф. Принципы арбитражного процесса и влияние советской процессуальной теории на их формирование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1984. С. 13.

<sup>2</sup> См.: Шерстюк В.М. Развитие принципов арбитражного процессуального права. М., 2004. С. 8; Воронов А.Ф. Принципы гражданского процесса: прошлое, настоящее, будущее. М., 2009. С. 15; Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1968, Т. 1. С. 171–176 и т.д.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 20.06.2006 № 169-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан И.С. Бакшеева, З.Т. Бакшеевой, Н.П. Рыльцова, М.И. Рыльцовой, А.И. Черменевой (Голубцовой) на нарушение их конституционных прав статьей 37 АПК РФ 1995 года». URL: [http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo\\_ks/konstitut\\_big\\_3858.htm](http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_3858.htm); Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 АПК РФ в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан». URL: <http://base.garant.ru/12136181/>.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=48523;dst=0;ts=7C2ED6E771B9FF051796B5774729FCC9;rnd=00708325570449233> (дата обращения: 22.04.2012).

<sup>5</sup> См.: Плешанов А.Г. Указ. раб. С. 171–172; Чистякова О.П. Проблема активности суда в гражданском процессе РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 44.

<sup>6</sup> См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина. В.Е. Крутских. М., 1999. С. 646; Постановление Европейского Суда по правам человека от 20 февраля 1996 г. «Вермулен против Бельгии (Vermeulen v. Belgium)» (жалоба № 19075/91) (извлечение). URL: [http://europeancourt.ru/uploads/ECHR\\_Vermeulen\\_v\\_Belgium\\_20\\_02\\_1996.pdf](http://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Vermeulen_v_Belgium_20_02_1996.pdf) (дата обращения: 12.10.2012).

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4197; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3392.

<sup>8</sup> Решетникова И.В. Теория процессуального риска // Закон. 2012. № 6. С. 117.

<sup>9</sup> См.: Определение девятого арбитражного апелляционного суда о возвращении апелляционной жалобы от 24 мая 2013 г. по делу № А40-13510/13 (79-128). URL: <http://kad. ar>

bitr.ru/ PdfDocument/7c3e9094-0a04-49d7-bd62-566d1bd0dd16/A40-13510-2013\_20130524\_Opređenje.pdf (дата обращения: 26.05.2013).

<sup>10</sup> См.: Постановление девятого арбитражного апелляционного суда от 24 мая 2013 г. № 09АП-13314/2013 по делу № А40-2097/13. URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/af113314-ba04-4bf0-b01a-e6a964422e7c/A40-2097-2013\\_20130524\\_Postanovlenie%20apellacii.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/af113314-ba04-4bf0-b01a-e6a964422e7c/A40-2097-2013_20130524_Postanovlenie%20apellacii.pdf) (дата обращения: 26.05.2013).

<sup>11</sup> См. *Шерстюк В.М.* Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы о совершенствовании арбитражного процессуального и гражданского процессуального законодательства // Концепция развития судебной системы и системы добровольного и принудительного исполнения решений Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных, третейских судов и Европейского суда по правам человека: сборник научных статей. Краснодар; СПб., 2007. С. 17–19.

<sup>12</sup> См.: *Фокина М.А.* Механизм доказывания по гражданским делам: теоретико-прикладные проблемы. М., 2010. С. 480.

**Е.В. Ткаченко\***, **Р.В. Фомичева\*\***

## **МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ**

Институт обеспечительных мер является одним из важных процессуальных инструментов, гарантирующих реальное исполнение судебного акта. Арбитражное процессуальное законодательство достаточно подробно регламентирует данный институт в целом, однако отдельные его виды недостаточно освещены. Это касается, прежде всего, мер по обеспечению исполнения решений. В ст. 100 АПК РФ содержится отсылочная норма, которая лишь обозначает данные меры как вид обеспечительных мер.

На основании изучения общих признаков обеспечительных мер нами были выделены особенности, характеризующие меры по обеспечению исполнения решений. Как и все обеспечительные меры, они носят властный характер: принимаются арбитражным судом (ч. 1 ст. 90 АПК РФ) путем вынесения судебного акта — определения (ч. 5 АПК РФ).

При рассмотрении признаков обеспечительных мер в современной арбитражной процессуальной науке обращается внимание еще на одну особенность изучаемого института, а именно на тот факт, что обеспечительные меры являются весьма существенным ограничением хозяйственной свободы ответчика<sup>1</sup> в осуществлении полномочий собственника (в праве владения, пользования и распоряжения имуществом)<sup>2</sup>.

Лексическое значение слова «ограничить» — стеснить определенными условиями, поставить в какие-то рамки, границы<sup>3</sup>. Таким образом, можно сделать вывод о том, что меры по обеспечению исполнения решений носят ограничительный характер.

---

\* *Ткаченко Екатерина Викторовна* — кандидат юридических наук, доцент, доцент, кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\* *Фомичева Регина Владимировна* — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».



Далее, на наш взгляд, следует отметить такой признак обеспечительных мер, закрепленный в ч. 1 ст. 90 АПК РФ, как срочность, которая обусловлена необходимостью принятия обеспечительных мер в максимально короткий срок, т.к. в противном случае невозможно будет исполнить вынесенное решение арбитражного суда. Под срочностью как признаком мер по обеспечению исполнения решений понимается безотлагательность рассмотрения заявления о принятии этих мер: вопрос о принятии решается судьей единолично не позднее следующего дня без извещения сторон (ч. 1.1 ст. 93 АПК РФ).

Другая особенность, также законодательно закрепленная в ч. 1 ст. 90 АПК РФ, — временность. Буквальное толкование лексического значения слова «временность» означает «действие в течение некоторого времени»<sup>4</sup>. Хотелось бы подробнее остановиться на этом признаке мер по обеспечению исполнения решений, поскольку относительно пределов их действия во времени нет однозначного ответа законодателя.

В арбитражном процессе в понятие обеспечительных мер включаются и обеспечение иска, и обеспечение исполнения решения. В связи с этим для определения временных рамок действия мер по обеспечению исполнения решений считаем необходимым провести разграничение понятий «обеспечение иска» и «меры по обеспечению исполнения решений». Основное различие между мерами по обеспечению иска и мерами по обеспечению исполнения решений состоит в том, что последние принимаются только в случае удовлетворения исковых требований и направлены на обеспечение уже вынесенного решения. Меры по обеспечению исполнения решений действуют до момента его фактического исполнения либо до момента вступления в законную силу судебного акта, отменяющего акт, в отношении которого были приняты меры по обеспечению исполнения решения.

В случае, если истец не просил обеспечить иск в процессе судебного разбирательства, то он может заявить ходатайство об обеспечении исполнения решения, которое будет разрешаться в соответствии с ч. 2 ст. 168 АПК РФ при принятии решения арбитражным судом, при этом обеспечение исполнения решения будет происходить по правилам гл. 8 АПК РФ<sup>5</sup>.

Следующая характерная черта обеспечительных мер определяется в научной литературе как направленность на обеспечение иска или имущественных интересов заявителя, или защита имущественных интересов заявителя<sup>6</sup>. Выделение направленности на защиту имущественных интересов заявителя в качестве признака обеспечительных мер, на наш взгляд, основано на норме ч. 2 ст. 90 АПК РФ, согласно которой указанные меры допускаются в целях предотвращения причинения значительного ущерба заявителю. Меры по обеспечению исполнения решений тесно связаны с исполнительным производством.

Согласно ч. 1 ст. 324 АПК РФ при наличии обстоятельств, затрудняющих исполнение судебного акта, арбитражный суд, выдавший исполнительный лист, по заявлению взыскателя, должника или судебного пристава-исполнителя вправе отсрочить или рассрочить исполнение су-

дебного акта, изменить способ и порядок его исполнения, по заявлению взыскателя принять меры по обеспечению исполнения судебного акта по правилам, установленным гл. 8 настоящего Кодекса (ч. 3 ст. 324).

Однако при принятии обеспечительных мер всегда учитывается их обоснованность. Так, Суд по интеллектуальным правам отказал в приостановлении исполнения принятых по делу судебных актов, поскольку каких-либо доказательств, в т.ч. подтверждающих затруднительность поворота судебного акта вследствие тяжелого материального положения взыскателя заявителем не представлено, а доводы заявителя о возбуждении в отношении истца следственными органами дела о мошенничестве в особо крупном размере не подтверждены документально и не свидетельствуют о невозможности или затруднительности поворота исполнения решения суда<sup>7</sup>.

Принятие мер по обеспечению исполнения решения служит одной из гарантий немедленного исполнения. В соответствии с ч. 3 ст. 182 АПК РФ арбитражный суд по заявлению истца вправе обратить решение к немедленному исполнению, если вследствие особых обстоятельств замедление его исполнения может привести к значительному ущербу для взыскателя или сделать исполнение невозможным. Согласно ст. 182 АПК РФ обязательным процессуальным условием удовлетворения заявления истца при факультативном немедленном исполнении является производство им встречного обеспечения на случай необходимости поворота исполнения решения при его отмене судом апелляционной инстанции.

ОАО «Промприбор» обратилось с заявлением в Арбитражный суд Белгородской области об обращении решения к немедленному исполнению и для реализации встречного обеспечения предоставило договор о предоставлении поручительства<sup>8</sup>. Истец обосновал свое заявление ссылкой на то обстоятельство, что в настоящее время на рассмотрении арбитражных судов находятся иски о взыскании с ответчика кредиторской задолженности по нескольким делам и замедление исполнения решения суда может привести к значительному ущербу для взыскателя и сделать исполнение судебного акта невозможным, ОАО «Промприбор» обратилось в суд с рассматриваемым заявлением.

Кроме того, необходимо отметить выделяемый в научной литературе<sup>9</sup> и сформулированный судебной практикой<sup>10</sup> признак соответствия (или соразмерности) мер по обеспечению исполнения решений заявленным требованиям, сущность которого заключается в том, что судья в обеспечение исполнения решения о взыскании налагает арест на денежные средства должника в пределах присужденной суммы. Таким образом, выделяются следующие признаки мер по обеспечению исполнения решений:

- 1) санкционируются компетентными органами в лице арбитражного суда;
- 2) носят ограничительный характер;
- 3) принимаются в срочном порядке;
- 4) действуют в определенный промежуток времени (с момента вынесения решения и до его фактического исполнения);

5) должны быть соразмерны вынесенному решению;

6) необходимость их принятия обуславливается направленностью на устранение возможных затруднений исполнения судебного акта, а также на сохранение существующего положения дел до исполнения решения на случай возможного поворота исполнения судебного акта.

Следовательно, меры по обеспечению исполнения решений имеют особенности, отличающие их от других видов обеспечительных мер.

<sup>1</sup> См.: Энциклопедия государства и права / под ред. П. Стучка. М., 1930. Т. 3. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Власов А.А. Гражданское процессуальное право: учебник. М., 2003. С. 222.

<sup>3</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 20-е изд., стер. М., 2003. С. 357.

<sup>4</sup> См.: Словарь русского языка / сост. С.И. Ожегов; под общ. ред. С.П. Обнорского. 3-е изд. М., 1953. С. 86.

<sup>5</sup> См.: Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.В. Яркова. М., 2003.

<sup>6</sup> См.: Там же.

<sup>7</sup> См.: См.: Определение Суда по интеллектуальным правам от 14 октября 2015 г. по делу № А11-12363/2014. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.10.2015).

<sup>8</sup> См.: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 апреля 2015 г. по делу № А08-6355/2014. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 17.01.2016).

<sup>9</sup> См.: Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.В. Яркова; Фетюхин М.В. Обеспечительное производство в арбитражном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 38.

<sup>10</sup> См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 июля 2003 г. № 11 «О практике рассмотрения арбитражными судами заявлений о принятии обеспечительных мер, связанных с запретом проводить общие собрания акционеров» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2003. № 9. С. 10–11.

Н.Н. Липкина\*

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА  
ГОСУДАРСТВА ПРИНЯТЬ НЕОБХОДИМЫЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ  
ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА,  
ГАРАНТИРОВАННЫХ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ**

В силу принципа субсидиарности внутригосударственное право играет важнейшую роль в деле обеспечения и защиты прав человека. От качества внутригосударственного права во многом зависит эффективность реализации гарантированных на международном уровне прав и свобод человека. В этом контексте особую актуальность приобретает вопрос о правовой природе и содержании обязательства государства принять необходимые законодательные меры для осуществления прав и свобод человека, гарантированных на международном уровне (далее — обязательство принять необходимые законодательные меры), широко признанного в международном праве прав человека.

Обязательство государства принять необходимые законодательные меры для осуществления прав и свобод человека, гарантированных на международном уровне, прямо прописано в ряде международных договоров о правах человека. Например, в п. 2 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. прямо установлено: «Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Аналогичные положения содержатся и в иных международных договорах о правах человека<sup>1</sup>. Вместе с тем даже отсутствие прямого закрепления такого обя-

---

\* Липкина Надежда Николаевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

зательства в соответствующих международных договорах, как показывает практика международных органов по правам человека, не препятствует признанию его существования. Все это свидетельствует о широком признании обязательства принять необходимые законодательные меры в международном праве прав человека.

Анализ международных документов и практики международных органов по правам человека позволяет выделить следующие особенности обязательства принять необходимые законодательные меры в международном праве прав человека.

*Во-первых*, обязательство принять необходимые законодательные меры носит абсолютный характер. Данную особенность рассматриваемого обязательства отметил Комитет по правам человека ООН в отношении реализации прав, признаваемых в Международном пакте о гражданских и политических правах, указав, что это обязательство является абсолютным обязательством непосредственного действия и его несоблюдение не может быть оправдано какими бы то ни было внутригосударственными соображениями политического, социального, культурного или экономического характера<sup>2</sup>. Абсолютный характер обязательства принять необходимые законодательные меры никоим образом не затрагивает правовой природы самих гарантированных на международном уровне прав и свобод или правовой природы обязательства, в целях реализации которого и необходимо принятие внутригосударственных законодательных мер. Такой характер обусловлен особенностью его формулировки — как обязательства принять именно *необходимые* законодательные меры. Подобное уточнение придает рассматриваемому обязательству абсолютный характер в международном праве прав человека. Данное обязательство вытекает из таких общих принципов международного права, как принцип добросовестного выполнения международных обязательств, принцип верховенства права и др. Непринятие государством законодательных мер, *необходимых* для реализации гарантированных прав и свобод человека, равнозначно нарушению соответствующего международного договора о правах человека.

Для лучшего обоснования абсолютного характера обязательства принять необходимые законодательные меры можно привести аналогию с запретом дискриминации, которая представляет собой международно-противоправное деяние, а потому ее запрет, как и вытекающее из него обязательство государства этот запрет соблюдать, носят абсолютный характер. Вместе с тем абсолютный характер запрета дискриминации не затрагивает свободу усмотрения государства по введению определенных различий в правовом регулировании. При этом контроль за тем, является установленное различие в правовом регулировании дискриминационным по смыслу соответствующего международного договора о правах человека или нет, возлагается на компетентные международные органы по правам человека.

Аналогичным образом и непринятие государством законодательных мер, необходимых для реализации гарантированных на международном уровне прав и свобод человека, представляет собой, по сути, нарушение соответствующего международного договора о правах человека, что обусловливает в данном контексте абсолютный характер обязательства государства такие меры принять. При этом абсолютный характер обязательства принять необходимые законодательные меры не затрагивает свободу усмотрения государства по определению «необходимости» принятия законодательных мер. Контроль за соблюдением государством пределов такой свободы усмотрения осуществляется соответствующими компетентными международными органами по правам человека.

*Во-вторых*, в международном праве прав человека обязательство принять необходимые законодательные меры, как представляется, имеет обычно-правовую природу, что подтверждается, прежде всего, его широким признанием государствами, в т.ч. посредством широкого их участия в международных договорах о правах человека, предусматривающих данное обязательство. Наличие норм международного обычного права, согласно которым государство, заключившее международный договор о правах человека, должно принять необходимые изменения во внутригосударственное законодательство для обеспечения его совместимости с принятыми обязательствами, прямо отметил Межамериканский суд по правам человека в постановлении по делу «*The Last Temptation of Christ (Olmedo-Bustos et al.) v. Chile*»<sup>3</sup>.

*В-третьих*, в содержание обязательства принять необходимые законодательные меры включаются как обязанность создавать правовые нормы и выработать практику, необходимые для эффективной реализации гарантированных на международном уровне прав и свобод человека, так и обязанность пресекать появление и существование любых правовых норм и практики, которые могут привести к нарушению гарантированных на международном уровне прав и свобод.

Подобный подход к пониманию обязательства принять необходимые законодательные меры последовательно подтверждается международной практикой. Так, в Типовых стратегиях и практических мерах Организации Объединенных Наций по ликвидации насилия в отношении детей в рамках предупреждения преступности и уголовного правосудия 2014 г. содержатся следующие рекомендации государствам в отношении детей: 1) установить в законодательном порядке ясное и всеобъемлющее запрещение любой пагубной практики; 2) удалить из всего внутреннего законодательства любые правовые положения, которые оправдывают или допускают согласие на использование пагубной практики<sup>4</sup>. В подтверждение можно привести также мнение Межамериканского Суда по правам человека, который среди обязательств государств по Американской конвенции о правах человека 1969 г. выделяет как обязательство не допускать существования законов и практики любого рода, которые подразумевают нарушение гарантий, уста-

новленных в Конвенции, так и обязательство принимать законы и осуществлять практику, ведущие к эффективной реализации указанных гарантий<sup>5</sup>.

*В-четвертых*, принимаемые государством в силу рассматриваемого обязательства необходимые законодательные меры должны быть эффективными. Требование эффективности законодательных мер, принимаемых, в частности, в целях реализации запрета пыток, закрепляется в Замечании общего порядка № 2 Комитета против пыток ООН «Имплементация статьи 2 государствами-участниками»<sup>6</sup>. Данную особенность содержания рассматриваемого обязательства отметил применительно к положениям Американской конвенции о правах человека Межамериканский суд по правам человека в постановлении по делу «*The Last Temptation of Christ*» (*Olmedo-Bustos et al.*) *v. Chile*: внутригосударственные законодательные меры должны быть эффективными (принцип *effet utile*), что, в свою очередь, означает требование их соответствия нормам Американской конвенции о правах человека<sup>7</sup>. Принцип обеспечения прав и свобод человека «практических и эффективных, а не теоретических и иллюзорных» провозглашен и активно реализуется и в практике Европейского суда по правам человека<sup>8</sup>.

Особое внимание содержанию обязательства государства принять необходимые законодательные меры для реализации гарантированных на международном уровне прав и свобод человека уделяется в рамках системы обеспечения и защиты прав человека, предусмотренной Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция).

Конвенция в отличие от иных международных договоров о правах человека (например, от Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.) не содержит положения, прямо закрепляющего обязательство государства-участника принять необходимые законодательные меры. Вместе с тем ряд ее статей, гарантирующих права и свободы человека, содержит прямую отсылку к закону, что подтверждает существенную и непреложную роль внутригосударственного права как для установления содержания конвенционного права, так и для его реализации.

Более того, в практике Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ) обязательство принять необходимые законодательные меры для осуществления прав и свобод человека, гарантированных в Конвенции, выводится из многих используемых им принципов и правовых конструкций, в частности, принципов субсидиарности<sup>9</sup> и свободы усмотрения<sup>10</sup>, принципа верховенства права<sup>11</sup>, концепции позитивных обязательств<sup>12</sup>, которые, в свою очередь, основаны на толковании ЕСПЧ ст. 1 Конвенции, которая закрепила общее обязательство Высоких Договаривающихся Сторон обеспечивать каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в Конвенции. Так, в соответствии с принципами субсидиарности и свободы усмотрения именно на государстве-участнике, в первую очередь, лежит обязанность обеспечить в рамках своей свободы

усмотрения гарантированные в Конвенции права и свободы, в частности, путем принятия необходимых законодательных мер<sup>13</sup>.

Существенное значение для целей уяснения содержания обязательства принять необходимые законодательные меры для осуществления прав человека, гарантированных в Конвенции, имеет принцип верховенства права. Как отметила Европейская комиссия за демократию через право, верховенство права требует, в частности, чтобы государство действовало на основе права и в соответствии с ним<sup>14</sup>. Принцип верховенства права, таким образом, неразрывно связан, в частности, с необходимостью наличия внутригосударственного закона, регулирующего гарантированные в Конвенции права и свободы человека.

Более того, одним из критериев правомерности вмешательства в права и свободы является принцип законности. Требование соответствия вмешательства в гарантированные в Конвенции права и свободы человека внутригосударственному закону закрепляется как непосредственно в положениях самой Конвенции, так и в правовых позициях ЕСПЧ<sup>15</sup>, который указывает, что используемое в Конвенции выражение «предусмотрено законом» означает, что вмешательство должно иметь основание во внутригосударственном праве, будь то писаное (например, законы, указы, правила и другие акты), неписаное либо «судейское право»<sup>16</sup>. ЕСПЧ неоднократно высказывался также о необходимых «качествах» закона, регулирующего вопросы прав и свобод человека, к которым, по его мнению, относятся его доступность и ясность, предсказуемость последствий его применения<sup>17</sup>, наличие в нем гарантий от произвольного вмешательства властей в гарантированные права и свободы<sup>18</sup>. В контексте исследования вопроса о содержании обязательства государства-участника Конвенции принять необходимые законодательные меры для осуществления гарантированных прав и свобод указанные правовые позиции ЕСПЧ можно рассматривать как относящиеся к толкованию, собственно, понятия «законодательные меры».

Важное значение при определении содержания обязательства государства принять необходимые законодательные меры для осуществления прав человека, гарантированных в Конвенции, имеет и концепция позитивных обязательств государства по реализации положений Конвенции. Как отметил ЕСПЧ в отношении права на жизнь, согласно ст. 2 государство обязано, в частности, закрепить на законодательном уровне ответственность за нарушение права на жизнь<sup>19</sup>. В отношении права на уважение частной и семейной жизни ЕСПЧ указал, что каждое Договаривающееся государство должно обеспечить себя адекватным и достаточным правовым арсеналом для выполнения позитивных обязательств, возлагаемых на него по ст. 8<sup>20</sup>. Таким образом, одним из видов позитивных обязательств государств-участников Конвенции является обязательство принять необходимые законодательные меры по реализации прав и свобод, гарантированных в ней.

В контексте проблемы определения содержания обязательства государства принять необходимые законодательные меры для осуществления



гарантированных в Конвенции прав человека нельзя не затронуть вопрос об инкорпорации и прямом действии Конвенции. Как отметил ЕСПЧ в постановлении по делу «Ireland v. The United Kingdom», добросовестное намерение государств-участников Конвенции обеспечить каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, особо очевидно проявляется в тех случаях, когда Конвенция включена во внутригосударственное право<sup>21</sup>.

Вместе с тем инкорпорация Конвенции не отменяет обязательство государства принять необходимые законодательные меры для эффективной реализации ее норм. Многие положения Конвенции являются несомоисполнимыми и без принятия внутригосударственных законодательных мер просто не могут быть эффективно реализованы в правовой системе соответствующего государства. Традиционными примерами несомоисполнимых положений международных договоров о правах человека являются те, в которых содержится прямая отсылка к внутригосударственному праву. Например, ст. 12 Конвенции установила, что мужчины и женщины, достигшие брачного возраста, имеют право вступать в брак и создавать семью *в соответствии с национальным законодательством*, регулирующим осуществление этого права. При отсутствии соответствующего законодательства в государстве или его несовершенстве реализация права на вступление в брак оказывается юридически невозможной или затруднительной.

Значение инкорпорации видится, прежде всего, в том, что она служит дополнительной гарантией эффективной реализации Конвенции в том случае, если прямое и непосредственное ее действие способно заменить собой отсутствующее или неэффективное по смыслу данного документа внутригосударственное законодательство. При этом свобода усмотрения государства по вопросу о том, достаточно ли для эффективной реализации Конвенции одного лишь придания прямого действия ее положениям либо требуется принятие законодательных мер, вытекает, собственно, из формулировки рассматриваемого обязательства принять *необходимые* законодательные меры.

Подводя итог, можно отметить, что анализ международно-правовых актов и практики международных органов по правам человека позволяет выделить следующие основные характеристики обязательства принять необходимые законодательные меры: данное обязательство имеет абсолютный характер; как договорную, так и обычно-правовую природу; заключается в наличии у государства как обязанности создавать правовые нормы и вырабатывать практику, ведущие к эффективной реализации гарантированных на международном уровне прав и свобод человека, так и обязанности не допускать появления и существования правовых норм и практики, ведущих к затруднению реализации таких прав и свобод; не затрагивает свободы усмотрения государства по реализации гарантированных на международном уровне прав и свобод человека.

В рамках системы обеспечения и защиты прав человека, предусмотренной Конвенцией, обязательство принять необходимые законодательные меры, несмотря на отсутствие его прямого договорного закрепления, последовательно выводится ЕСПЧ из многих используемых им правовых принципов и конструкций. В силу несамостоятельности многих положений Конвенции данное обязательство возлагается на государство-участника даже в случае инкорпорации Конвенции.

<sup>1</sup> См., например, ст. 4 Конвенции о правах ребенка 1989 г.; ст. 2 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.; ст. 4 Конвенции о правах инвалидов 2006 г.; ст. 84 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.

<sup>2</sup> General Comment No. 31 [80] of Human Rights Committee «Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant». § 14. URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.13&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.13&Lang=en) (дата обращения: 12.08.2015).

<sup>3</sup> I/A Court H.R., Case of “The Last Temptation of Christ” (Olmedo-Bustos et al.) v. Chile. Merits, Reparations and Costs. Judgment of February 5, 2001, § 87 // Series C. No. 73.

<sup>4</sup> См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2014 г. № 69/194. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/69/194> (дата обращения: 12.08.2015).

<sup>5</sup> I/A Court H.R., Case of Barrios Altos v. Peru. Interpretation of the Judgment of the Merits. Judgment of September 3, 2001. § 17 // Series C. No. 83. Частично данный подход отражен также в практике Комитета против пыток ООН (General Comment No. 3 of the Committee against Torture «Implementation of article 14 by States parties, § 19. URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/GC/CAT-C-GC-3\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/GC/CAT-C-GC-3_en.pdf) (дата обращения: 12.08.2015)); Европейского суда по правам человека (Ireland v. The United Kingdom, no. 5310/71, § 240, 18 January 1978).

<sup>6</sup> URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fGC%2f2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fGC%2f2&Lang=en) (дата обращения: 12.08.2015).

<sup>7</sup> I/A Court H.R., Case of “The Last Temptation of Christ” (Olmedo-Bustos et al.) v. Chile. Merits, Reparations and Costs. Judgment of February 5, 2001. § 87 // Series C. No. 73; см. также: I/A Court H.R., Case of Durand and Ugarte v. Peru. Merits. Judgment of August 16, 2000. § 137 // Series C. No. 68.

<sup>8</sup> См., например: M.S. v. Croatia (No. 2), no. 75450/12, § 154, 19 February 2015.

<sup>9</sup> См., например: Varga and Others v. Hungary, nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, and 64586/13, § 44, 10 March 2015.

<sup>10</sup> См., например: Prilutskiy v. Ukraine, no. 40429/08, § 35, 26 February 2015.

<sup>11</sup> См., например: Zaiet v. Romania, no. 44958/05, § 37, 24 March 2015.

<sup>12</sup> См., например: Furman v. Slovenia and Austria, no. 16608/09, § 109, 5 February 2015.

<sup>13</sup> Подробнее об этом см.: Липкина Н.Н. Взаимодействие Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и внутригосударственного права государств-участников в контексте принципа субсидиарности // Правовая политика и правовая жизнь. 2014. № 1. С. 12–16.

<sup>14</sup> Report on the Rule of Law adopted by the European Commission for Democracy through Law at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e) (дата обращения: 12.08.2015).

<sup>15</sup> См., например: Helsinki Committee of Armenia v. Armenia, no. 59109/08, § 43, 31 March 2015.

<sup>16</sup> Sunday Times v. The United Kingdom, no. 6538/74, § 47, 26 April 1979.

<sup>17</sup> Yefimova v. Russia, no. 39786/09, § 256, 19 February 2013.

<sup>18</sup> Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and Others v. The Netherlands ( appl. no. 39315/06), 22 November 2012, § 90.

<sup>19</sup> Çakici v. Turkey, no. 23657/94, § 86, 8 July 1999.

<sup>20</sup> Furman v. Slovenia and Austria, no. 16608/09, § 117, 5 February 2015.

<sup>21</sup> Ireland v. The United Kingdom, no. 5310/71, § 239, 18 January 1978.

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СПОРТЕ

В рамках спортивной деятельности заключаются различные соглашения как между спортсменами и спортивными организациями, спортсменами и агентами, так и между спортивными организациями, фиксирующие переход профессиональных спортсменов из одной спортивной организации в другую. При этом большинство договоров в сфере спорта носит комплексный характер в связи с тем, что они регулируются нормами, имеющими различную отраслевую принадлежность.

В пп. 5 и 6 Постановления от 24 ноября 2015 г. № 52 «О применении судами законодательства, регулирующего труд спортсменов и тренеров»<sup>1</sup> Пленум Верховного суда РФ указывает, что трудовой договор между спортсменом и спортивной организацией может включать условия, носящие гражданско-правовой характер: обязанность спортсмена соблюдать спортивный режим (негативные обязательства, обязывающие спортсмена не совершать определенных действий); обязанность спортсмена использовать в рабочее время экипировку, предоставленную работодателем; передача работодателем спортсмену жилого помещения в собственность; предоставление работодателю прав на использование изображения, фамилии, имени, отчества образцов подписи и подчерка, стилизованных и фотографических образов спортсмена и др.

На наш взгляд, применение норм гражданского права к отношениям, возникающим в рамках спорта, мало изучено. Следует отметить, что расторжение трудового договора со спортсменом и его переход из одной спортивной организации в другую регулируется не только нормами трудового, но и гражданского права. Общим правилом для трудового права является закрепленный ст. 2 Трудового кодекса РФ (далее — ТК РФ) принцип свободы труда и расторжения трудового договора, а согласно ст. 80 ТК РФ работник имеет право расторгнуть трудовой договор, предупредив об этом работодателя в письменной форме не позднее чем за две недели.

Трудовой договор со спортсменом зачастую предусматривает ограничения права работника на его расторжение. Приказ Министерства спорта РФ от 23 мая 2014 г. № 346 «Об утверждении перечня видов спорта, для которых общероссийские спортивные федерации по соответствующим виду или видам спорта вправе утверждать нормы, устанавливающие ограничения перехода (условия перехода) отдельных категорий спортсменов, тренеров в другие спортивные клубы или иные физкультурно-спортивные организа-

\* Ахмедов Арсен Ярахмедович — кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского и семейного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

ции»<sup>2</sup> предусматривает перечень видов спорта, в которых допустимы ограничения перехода спортсменов, а соответственно и расторжения трудового договора. Если ранее действовавший Приказ Министерства спорта РФ от 25 сентября 2012 г. № 256, имевший аналогичное наименование, предусматривал 52 вида спорта, в которых указанные ограничения допустимы, то приказ № 346 — уже 129.

Возможность применения ограничений предусмотрена ст. 3 ТК РФ, закрепляющей, что не являются дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, что должно быть отражено нормативно. Ограничения перехода связаны с предупреждением за определенный период до расторжения договора (не менее чем за один месяц, если иной срок не предусмотрен нормами, утвержденными общероссийскими спортивными федерациями по соответствующим видам спорта либо соглашением сторон (ст. 348.12 ТК РФ)), а также необходимостью денежной выплаты в случае расторжения трудового договора работником по собственной инициативе. Размер денежной выплаты определяется трудовым договором либо судом.

Наличие в трудовом договоре положения о компенсации за досрочное расторжение договора без обоснования причин свидетельствует о согласии работодателя на «запланированный отказ» от договора со стороны спортсмена в случае уплаты компенсации в оговоренном размере. Выплата компенсации имеет сходство как с предусмотренным п. 3 ст. 310 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) правом на односторонний отказ от договора обусловленный необходимостью выплаты определенной денежной суммы другой стороне договора, так и с отступным, которое представляет собой сумму денежных средств, при предложении которой клуб обязуется расторгнуть трудовой договор и уволить работника. Считаем более соответствующей данному способу расторжения договора конструкцию отступного, т.к. отказ от исполнения договора, обусловленный выплатой определенной денежной суммы другой стороне договора, допустим лишь в связи с осуществлением его сторонами предпринимательской деятельности. Относить спортсменов к предпринимателям в корне неверно.

Если компенсация выплачивается иной спортивной организацией, не вызывает сомнения, что ее следует квалифицировать как отступное, а спортсмен увольняется в порядке перевода к другому работодателю. Интерес представляет тот факт, что сумма отступного, уплачиваемого спортивной организацией, предусмотрена трудовым договором спортсмена с иным клубом.

В п. 29 Постановления Пленума Верховного суда РФ № 52 указывается, что при принятии решения о размере денежной выплаты, подлежащей взысканию со спортсмена в пользу работодателя, суду следует учитывать фактические обстоятельства дела, в т.ч. размер оплаты труда и иных выплат, причитающихся спортсмену, длительность периода его работы, вре-

мя, оставшееся до истечения срока действия срочного трудового договора, причины расторжения трудового договора, возможные потери работодателя и необходимость приглашения на работу другого лица вследствие выбытия спортсмена из календарного плана спортивных соревнований и др. Указанные критерии должны учитываться и в том случае, если размер отступного определен соглашением сторон, т.к. суд имеет право уменьшить размер компенсации, защитив спортсмена как слабую сторону договора, ограниченную в свободе расторжения трудового договора. Размер компенсации, выплачиваемой спортсменом в отличие от отступного, подлежащего уплате новым спортивным клубом работника, всегда должен быть экономически обусловлен. Плата за трансфер спортсмена может быть ничем не обусловлена.

Одним из дел, повлиявших на международное регулирование одностороннего расторжения спортсменом трудового договора, является «дело Матузалема», достижением которого стал сформулированный CAS (Court of Arbitration for Sport) принцип «позитивного интереса», целью которого является определение такой суммы компенсации, которая вернет пострадавшую сторону в положение, которое было бы возможным, если бы контракт исполнялся надлежащим образом. В связи с этим большое значение имеет то обстоятельство, насколько клуб полагался на спортсмена в турнирах, а также оценка игрока командой<sup>3</sup>.

Характер данного специфического вида трудовой деятельности и сферы служит основанием иных ограничений. Трудовым законодательством и п. 14 Постановления Пленума Верховного суда РФ № 52 предусмотрена возможность установления спортивного режима для спортсмена, закрепляющего ограничения, связанные с режимом питания, поддержанием весовой категории, запретом на курение, употребление алкогольной продукции, занятие физическими упражнениями помимо тренировочных мероприятий, проводимых работодателем и т.п. В качестве последствия нарушения режима предусмотрено применение дисциплинарного взыскания.

Интерес также вызывает такая спортивная санкция, как запрет на регистрацию футболистов, которая не представляет собой запрета на трансферы. Для регистрации спортсмена необходимо предоставить копии трудового договора, заключенного и исполняемого сторонами. Однако до прекращения запрета на регистрацию футболисты не могут быть зарегистрированы как члены футбольного клуба (в т.ч. за возможность зарегистрировать футболиста за клубом уплачивается сумма трансфера). Участие в соревнованиях вправе принимать только зарегистрированные футболисты, участие незарегистрированных спортсменов в матче является неправомерным. Таким образом, трансфер допускается, но игрок не имеет права выступать за клуб. То есть спортивный клуб, в отношении которого применена такая спортивная санкция, как запрет регистрации спортсменов, не ограничен в праве заключать трансферные договоры, а также трудовые договоры со спортсменами. Причинами запрета регистрации футболистов могут быть

нарушение правил «фэйр-плей» (предусмотрены Правилами UEFA (Union of European Football Associations) по лицензированию клубов и финансовому «фэйр-плей»); неисполнение обязанности по оплате трансфера или труда спортсменов; склонение футболиста к расторжению трудового договора с предыдущим клубом и т.д.

Гражданско-правовые нормы, на наш взгляд, применимы также к трансферным договорам, регулирующим переход спортсмена из одного клуба в другой. Трансферный договор предусмотрен лишь регламентами спортивных союзов. Регламентом РФС (Российского футбольного союза) по статусу и переходам (трансферу) футболистов<sup>4</sup> трансферный контракт определен как договор, заключаемый между профессиональными футбольными клубами, определяющий порядок, сроки и условия перехода (трансфера) футболиста-профессионала. Приложением 5 к указанному регламенту предмет договора определяется как действия первого клуба по расторжению трудового договора с футболистом и увольнению его в порядке перевода к другому работодателю и действия другого клуба по заключению трудового договора с футболистом и уплате трансферной суммы первому клубу за переход футболиста. В науке можно встретить различную квалификацию трансферного договора.

Е.В. Вавилин рассматривает трансферный договор как смешанный, включающий условия оказания услуг другой профессиональной организации и условия расторжения и заключения нового трудового договора с профессиональной организацией<sup>5</sup>. Трансферный договор квалифицируется А.Г. Карапетовым и А.И. Савельевым как непоименованный гражданско-правовой договор в силу уникального предмета договора, отсутствия конструкции договора с аналогичными квалифицирующими признаками и его гражданско-правового регулирования<sup>6</sup>. Ю.В. Зайцев квалифицирует трансферный договор как непоименованный. Предметом договора являются выплата компенсации и иные обязанности спортивных клубов, направленные на переход спортсмена, в т.ч. расторгнуть и заключить трудовой договор<sup>7</sup>.

В случае с трансфером имеет место расторжение трудового договора и перевод работника к иному работодателю в связи с выплатой отступного (данная сумма является отступным как в случае, если она заранее была определена трудовым договором, так и в случае, когда она определяется прямо перед переводом спортсмена), а в случае с арендой — перевод, который нередко связан с выплатой вознаграждения. Размер отступного за трансфер футболиста может быть предусмотрен трудовым договором либо определен клубами при переговорах. Если он определяется при переговорах, то его размер зависит от срока действия договора: чем ближе дата прекращения обязанностей спортсмена из трудового договора, тем меньше сумма отступного. Вызывает интерес вопрос о причинах отражения отступного в трудовом контракте клуба и игрока. Представляется, что для спортсмена это гарантия допустимости его перехода в случае перечисления указанной суммы, т.к. клубом уже выражено согласие на трансфер. Указанный дого-

вор содержит в своем составе обязательства, регулируемые гражданским и трудовым правом (последнее не связывает расторжение трудового договора с предоставлением отступного).

В данном случае верно говорить именно об уплате денежной суммы в качестве отступного, т.к. по своей сути данная сумма является платой за расторжение трудового договора с другим клубом и возможность заключить договор со спортсменом. Денежная сумма уплачивается с целью зарегистрировать впоследствии спортсмена как работника организации, имеющего право выступать за клуб. Тем самым предоставление отступного прекращает трудовые обязанности спортсмена.

На наш взгляд, трансферный договор должен быть квалифицирован как комплексный, т.к. его предметом служат действия одного клуба по расторжению трудового договора со спортсменом и действия другого клуба по заключению трудового договора с ним и предоставлению первому клубу отступного в связи с расторжением трудового договора. Размер отступного определяется клубами и, более того, может быть ничем экономически не обусловлен. В соответствующих частях регулирование будет определяться положениями ТК РФ о заключении и расторжении трудового договора и общими положениями обязательственного права, предусмотренными ГК РФ.

Таким образом, при регулировании гражданско-правовых (отношения между спортсменами и агентами, отношения по рекламе спортивных мероприятий, продаже спортивной атрибутики и билетов на спортивные соревнования и др.) и комплексных (регулирование труда спортсменов, переход спортсмена из одного клуба в другой и т.д.) отношений в спорте применимы нормы гражданского права.

<sup>1</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 2.

<sup>2</sup> Российская газета. 2014. 6 авг.

<sup>3</sup> См.: Прокопец М., Рогочев Д., Вегер Ф де. Разрешение футбольных споров: Анализ практики Палаты по разрешению споров ФИФА, РФС и Спортивного арбитражного суда (г. Лозанна). М., 2012. С. 177.

<sup>4</sup> См.: Регламент Российского футбольного союза по статусу и переходам (трансферу) футболистов, утвержден Постановлением Исполкома Общероссийской общественной организации «Российский футбольный союз» от 5 марта 2011 г. № 141/4. URL: <http://www.rfs.ru/rfs/documents/strategies/>

<sup>5</sup> См.: Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2009. С. 266.

<sup>6</sup> См.: Карапетов А.Г., Савельев А.И. Свобода заключения непоименованных договоров и ее пределы // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2012. № 4. С. 34–35.

<sup>7</sup> См.: Зайцев Ю.В. Правовая природа переходов спортсменов // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 4. С. 18–24.

**Н.В. Зароченцева\***

## **ПОНЯТИЕ И ВИДЫ СОГЛАСИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

В современной конфликтологии согласительные процедуры (или процедуры примирения) — метод регулирования и разрешения конфликтов — рассматривают в качестве промежуточного звена между прямыми переговорами и традиционным посредничеством. Целью согласительных процедур является примирение сторон. Особенность согласительных процедур, отличающая их от прямых переговоров между конфликтующими сторонами и переговоров с участием третьей стороны в роли посредника состоит в том, что в рамках согласительных процедур конфликтующие стороны самостоятельно осуществляют контроль за такими компонентами процесса примирения, как временные рамки, перечень спорных вопросов для обсуждения, решение, рамки соглашения, наблюдение и контроль за выполнением соглашения. Признается, что согласительные процедуры являются необязывающим, добровольным процессом, основанным на взаимном доверии сторон<sup>1</sup>.

В свою очередь в общей теории государства и права альтернативные формы разрешения правовых конфликтов понимаются как «совокупность приемов и способов разрешения споров вне системы государственного правосудия, включающая в себя комплекс механизмов разрешения противоречий, который во многих случаях может заменить собой, ввиду своей высокой эффективности и гибкости, традиционные методики урегулирования конфликтных ситуаций. Широкое применение альтернативных форм разрешения правовых конфликтов привело к появлению большого количества видов альтернативных процедур, которые используются не только в «чистом» виде — они сочетают в себе характерные черты нескольких видов, что, тем не менее, не исключает в дальнейшем применения другой альтернативной формы. Выбор альтернативной формы разрешения право-

\* Зароченцева Нина Владимировна — аспирант кафедры уголовного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: belokurova606@yandex.ru



вого конфликта зависит не только от волеизъявления одной из сторон, а также от характера и содержания самого правового спора»<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что при всей научной привлекательности подобного рода рассуждений об альтернативных способах регулирования правовых конфликтов, тем не менее, они являются неприемлемыми в полной мере для уголовного судопроизводства, поскольку уголовный процесс представляет собой деятельность государства по возбуждению, предварительному расследованию и разрешению уголовных дел. Уголовно-процессуальные правоотношения имеют ярко выраженный государственно-властный характер (одним из субъектов выступает компетентный государственный орган либо должностное лицо), находятся в неразрывной связи с уголовно-правовыми отношениями (соотносятся как форма и содержание), складываются только в связи с деятельностью участников уголовного судопроизводства, отличаются специфическим кругом субъектов, их особым правовым статусом, являются корреспондирующими<sup>3</sup>. Именно по этой причине уголовно-процессуальные правоотношения не могут возникать между частными юридическими и физическими лицами. В этой связи альтернативные способы урегулирования правовых конфликтов в сфере уголовного судопроизводства не могут быть «вне системы государственного правосудия» и, безусловно, являются элементом уголовно-процессуальной формы и предполагают участие в их регулировании и разрешении представителей государства.

В условиях развития альтернативных способов воздействия на противоречия и (или) конфликт уголовное судопроизводство может заканчиваться не только в форме подавления или разрешения уголовного дела по существу, но и в форме «отмены конфликта», т.е. избавления от конфликта путем примирения или затушевывания, а не преодоления противоположностей, лежащих в его основе. Поэтому в современном уголовном судопроизводстве согласительные процедуры получают все больший спектр применения в качестве самостоятельного метода конструктивного воздействия на противоречия и конфликты различной природы. Однако данная форма регулирования конфликтов является новой для отечественного уголовного судопроизводства и требует дальнейшего научного осмысления и формирования соответствующей правоприменительной практики. В этой связи представляется необходимым проанализировать психологические основы рассматриваемой формы воздействия на конфликт (противоречие), соотнести с другими способами регулирования конфликтов, выявить ее специфические особенности. Знание психологических основ построения согласительных процедур позволяет не только охарактеризовать существующие формы согласительных процедур, но и способствует выработке более эффективного механизма воздействия на правовые конфликты.

В историческом аспекте в уголовном судопроизводстве первой формой согласительных процедур (прообразом) было прекращение уголовных дел по нереабилитирующим основаниям, а также производство ряда процессу-

альных действий с согласия лица, принимающего участие в его производстве (осмотр жилища). Фактически это была самая примитивная форма, которая, по сути, являлась вариантом отказа от принудительного прекращения конфликта с согласия обвиняемого (подозреваемого). Безусловно, «зародышевая» форма регулирования противоречий сторон в уголовном судопроизводстве нуждалась в дальнейшем развитии. В научной литературе отмечалось, что «неполнота научной разработки института прекращения уголовных дел по нереабилитирующим основаниям отрицательно сказывается на качестве результатов расследования, влечет правовую незащищенность личности от необоснованного уголовного преследования, допускает правовые пробелы и коллизии в правовом регулировании нормами различных отраслей права последствий прекращения уголовных дел по нереабилитирующим основаниям»<sup>4</sup>.

Так, прекращение уголовных дел по нереабилитирующим основаниям представляет собой самостоятельную форму окончания производства по уголовному делу, имеющую место при наличии предусмотренных законом обстоятельств и допускающих освобождение лица от уголовной ответственности, предполагающую вывод уполномоченных органов о виновности определенного лица в совершении преступления.

Прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям как способ регулирования правовых конфликтов служит проявлением диспозитивных начал в уголовном судопроизводстве и связан с принципом презумпции невиновности (ст. 49 Конституции РФ), а также состязательности и равноправия сторон (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ). Презумпция невиновности является конституционным правом человека и ее реализация в силу состязательности и диспозитивного начала находится в зависимости от волеизъявления лица. Применительно к прекращению уголовных дел по нереабилитирующим основаниям волеизъявление предполагается в форме получения согласия лица на данное прекращение. Именно согласие лица на прекращение уголовного дела по нереабилитирующему основанию делает эту форму регулирования правовых конфликтов непротиворечащей презумпции невиновности, поскольку она предполагает добровольное признание себя виновным. Это требование является необходимой предпосылкой законного освобождения лица от уголовной ответственности<sup>5</sup>. Институт прекращения уголовных дел по нереабилитирующим основаниям в действующем уголовно-процессуальном законодательстве получил дальнейшее развитие. Существенно были дополнены основания прекращения уголовного дела (уголовного преследования), условия и процессуальный порядок прекращения уголовных дел.

Следующей альтернативной формой регулирования противоречий в уголовном судопроизводстве на протяжении длительного времени выступала процедура согласования действий и решений органов предварительного расследования с прокурором, в последующем в большей своей части замененной согласованием с руководителем следственного органа.

Безусловно, санкционирование действий и решений органов предварительного расследования прокурором (руководителем следственного органа) лишь условно можно отнести к числу альтернативных способов урегулирования противоречий (согласительных процедур). Объясняется это тем, что большая часть принципов, на которых строятся согласительные процедуры, рассмотренных ранее, неприемлема для санкционирования.

Так, например, поскольку все участники согласительной процедуры в форме санкционирования выступают со стороны обвинения, постольку каждая из сторон не может иметь собственный интерес в переговорах. Для государственных органов, осуществляющих уголовное преследование, такой интерес во многом совпадает. Более того, подобного рода согласительные процедуры не могут строиться на частных (диспозитивных) началах. Поэтому ни о каком-либо обеспечении баланса интересов посредством взаимных уступок говорить не приходится.

Провозглашение человека высшей ценностью, демократические преобразования нашего общества обусловили закрепление состязательной формы уголовного судопроизводства, расширение его частных начал. Существовавшие ранее согласительные процедуры перестали в полной мере соответствовать современным условиям, что дало толчок дальнейшему развитию согласительных процедур, их усложнению и появлению новых видов.

Важнейшим способом решения указанной задачи стало введение в систему уголовного судопроизводства таких видов согласительных процедур, как: судебное санкционирование процессуальных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан, особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением, а также особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, не имевших ранее аналогов в российском законодательстве.

Анализ новых видов согласительных процедур свидетельствует о том, что наметилась тенденция усложнения процессуальной формы регулирования противоречий и конфликтов. Каждая последующая форма является более сложной (квалифицированной), по сравнению с предыдущей. Все это свидетельствует о развитии уголовно-процессуальной формы (институализации конфликта).

В новейший период исторически первой такой формой было судебное санкционирование действий и решений органов предварительного расследования, ограничивающих конституционные права и свободы личности. Необходимо отметить, что, с точки зрения урегулирования сложившихся противоречий и конфликтов, институт судебного контроля закрепляет два способа регулирования конфликтов и противоречий: 1) разрешение конфликта (имеет место при решении судом вопросов, связанных с залогом, домашним арестом, продлением срока содержания под стражей и др., а также обжаловании в порядке ст. 125 УПК РФ). В приведенных приме-

рах имеет место осуществление судом функции правосудия в классическом понимании. Суд фактически разрешает сложившееся противоречие (правовой конфликт) при активном участии сторон, представляющих и отстаивающих свои интересы; 2) альтернативный способ (согласительная процедура) имеет место при судебном санкционировании действий и решений органов предварительного расследования, ограничивающих конституционные права и свободы граждан (контроль и запись телефонных и иных переговоров, получение информации о соединениях между абонентами и абонентскими устройствами, наложение ареста на почтово-телеграфную корреспонденцию и др.). По сути судебное санкционирование выступает дифференцированной формой согласования действий и решений следователя, существующей ныне наряду с согласованием с прокурором и руководителем следственного органа. Однако, по сравнению с санкционированием прокурора (руководителем следственного органа), предварительный судебный контроль в большей части соответствует принципам построения согласительных процедур.

Во-первых, ходатайство о получении разрешения на производство следственных действий подлежит рассмотрению в закрытом судебном заседании. В начале заседания судья объявляет, какое ходатайство подлежит рассмотрению. Во-вторых, по ходу проведения судебного заседания секретарем судебного заседания ведется протокол, в котором полно и объективно должен быть отражен ход рассмотрения ходатайства, включая вопросы, которые задавались судом участникам процесса. В-третьих, материалы, представляемые органами предварительного расследования в качестве материально-правового обоснования к удовлетворению ходатайства на производство следственного действия, в обязательном порядке подлежат проверке независимым арбитром (судьей) по правилам, предусмотренным ст. 75 УПК РФ. В-четвертых, решение суда, принятое по итогам судебного заседания, должно полностью отвечать требованиям, предъявляемым к подобного рода документам.

Однако наряду с этим рассматриваемые процедуры довольно условно можно отнести к числу согласительных, поскольку в приведенных примерах происходит согласование только публичных интересов между различными ведомствами. Дальнейшие демократические преобразования уголовного судопроизводства привели к тому, что государство предложило новые формы согласования не только публичного, но и частного интереса. По действующему уголовно-процессуальному законодательству в качестве таковых выступают: особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением (гл. 40 УПК РФ); особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (гл. 40.1 УПК РФ).

В юридической литературе высказано мнение, согласно которому «представляется некорректным сопоставление особого порядка принятия судебного решения с медиационными соглашениями, которые, по суще-

ству, являются методами разрешения конфликтов и примирения сторон и рассматриваются как альтернатива уголовному преследованию. Основная цель медиации не столько в упрощении или ускорении уголовного судопроизводства, сколько в достижении примирения между сторонами, сглаживании социального конфликта, что не характерно для особого порядка принятия судебного решения»<sup>6</sup>. Поэтому основная цель и содержание особого порядка заключаются в упрощении и ускорении уголовного судопроизводства.

Считаем, что подобного рода подходы глубоко ошибочны. Консенсуальная (согласительная) направленность данной процедуры является первоочередной, в ней воплощаются идеи компромисса интересов участников судопроизводства. Именно наличие интереса сторон инициирует реализацию особого порядка принятия судом решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением и при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Анализ оснований и условий применения особого порядка позволяет сделать вывод о том, что при заявлении соответствующего ходатайства личный интерес обвиняемого не составляет ускорение сроков производства по уголовному делу и, тем более, решение проблемы разгрузить следователя. Глубоко убеждены, что предложенное законодателем упрощение уголовно-процессуальной формы является следствием возможности достижения социального компромисса без развернутой процедуры производства по уголовному делу. Уголовно-процессуальный закон допускает упрощение порядка производства по уголовному делу лишь постольку, поскольку социальный компромисс между сторонами уже достигнут, а следовательно, и уголовное судопроизводство может достичь своего конечного назначения в сокращенном порядке. Обратное суждение выглядит неуместным. По этому вопросу справедливо высказывание Г.А. Печникова, согласно которому «уголовный процесс, в котором процессуальная форма самоценна, то есть в нем, по сути, осуществляется тавтологический подход: «форма для формы», «процесс для процесса», а не для достижения необходимой общей социально-важной цели — не может быть совершенным, эффективным, объективным и по-настоящему справедливым»<sup>7</sup>.

Федеральным законом от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» введен «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве»<sup>8</sup>.

Внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство было вызвано необходимостью определенного сотрудничества подозреваемых, обвиняемых со следствием. Как известно, «на практике «договоренность» следователя с подозреваемым (обвиняемым) нередко имела место и ранее, однако при этом обвиняемому не предоставлялись никакие процессуальные гарантии решения судом вопроса о наказании, что ограничивало степень его сотрудничества со следствием. С введением специального

института досудебного соглашения о сотрудничестве появилась возможность правового регулирования взаимовыгодных отношений подозреваемого, обвиняемого и органов предварительного расследования»<sup>9</sup>.

Как следует из закрепленного законодателем в п. 61 ст. 5 УПК РФ определения, «досудебное соглашение о сотрудничестве — это соглашение между сторонами обвинения и защиты, в котором указанные стороны согласовывают условия ответственности подозреваемого или обвиняемого в зависимости от его действий после возбуждения уголовного дела или предъявления обвинения».

Процессуальный порядок осуществления досудебного соглашения о сотрудничестве является наиболее совершенной (квалифицированной) формой согласования интересов сторон в уголовном процессе. Поскольку в этимологическом аспекте «соглашение» — это «взаимное согласие, договоренность; договор, определяет какие-либо условия, взаимоотношения, права и обязанности сторон»<sup>10</sup>, постольку досудебное соглашение о сотрудничестве предполагает соглашение между сторонами обвинения и защиты на взаимовыгодных условиях. В отличие от других видов согласительных процедур досудебное соглашение о сотрудничестве позволяет отдельно в каждом случае дифференцированно оговаривать возможные варианты поведения подозреваемого, обвиняемого после его заключения. Именно данная форма предполагает в большей мере возможность согласовывать личные интересы изобличаемого лица с публичными интересами органов предварительного расследования. По этой причине особый порядок принятия судом решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве можно рассматривать как классическую форму осуществления согласительной процедуры. Именно в ней реализуются все без исключения принципы построения переговорного процесса, такие как: добровольность и осознанность волеизъявления сторон; заинтересованность сторон в альтернативном способе урегулирования конфликта; правовое регулирование и профессиональная подготовка сторон; правовая обеспеченность выполнения договоренностей и совместных решений; участие «фасилитатора».

<sup>1</sup> URL: [univer5.ru/sotsiologiya...konfliktologiya/Page...](http://univer5.ru/sotsiologiya...konfliktologiya/Page...) (дата обращения: 05.10.2013).

<sup>2</sup> Романченко М.А. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов: выбор оптимальной модели // Вестник Астраханского государственного технического университета. 2005. № 5. С. 37.

<sup>3</sup> См., например: Божьев В.П. Уголовно-процессуальные правоотношения. М., 1975; Шилов Р.Е. Уголовно-процессуальные правоотношения дознавателя с начальником органа дознания // Актуальные вопросы применения уголовно-процессуального и уголовного законодательства в процессе расследования преступления: сборник материалов межвузовской научно-практической конференции: в 2 ч. Ч. 1. М., 2009 и др.

<sup>4</sup> URL: <http://lawtheses.com/prekraschenie-ugolovnyh-del-po-nereabilitiruyuschim-osnovaniyam-na-stadii-predvaritelnogo-rassledovaniya#ixzz2rZsE1Q6R> (дата обращения: 27.01.2014).

<sup>5</sup> URL: <http://lawtheses.com/prekraschenie-ugolovnyh-del-po-nereabilitiruyuschim-osnovaniyam-na-stadii-predvaritelnogo-rassledovaniya#ixzz2rZvVZsoT> (дата обращения: 27.01.2014).

<sup>6</sup> Мониц М.В. Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2007. С. 7.

<sup>7</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 / под общ. ред. И.С. Дикарева. Волгоград, 2013. С. 88.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 26, ст. 3139.

<sup>9</sup> Решетова Н.Ю., Конярова Ж.К. Досудебное соглашение о сотрудничестве по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности: пособие. Библиотека прокурора. Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2011. С. 3–4.

<sup>10</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 768.

**Г.И. Сибирцев\***

## **ВОЗМОЖНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Конституции и уголовно-процессуальное законодательство практически всех европейских государств содержат положение о том, что граждане, в отношении которых осуществляется уголовное преследование, имеют право на получение квалифицированной юридической помощи. Данное право является неотъемлемой чертой гражданского общества и правового, демократического государства, гарантией защиты личности от произвола со стороны правоохранительных органов и властных структур государства. Совершенствование порядка реализации права на получение квалифицированной юридической помощи может и должно производиться с учетом имеющегося европейского опыта, в т.ч. накопленного странами восточно-европейского региона. В Российской Федерации такое право обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений закреплено в ст. 48 Основного Закона. Согласно ст. 80 Конституции Республики Польша каждый имеет право на определенных законом принципах обратиться к защитнику гражданских прав с просьбой о помощи в охране своих свобод или прав, нарушенных органами публичной власти. В обоих государствах квалифицированную юридическую помощь оказывает, прежде всего, адвокатура.

В Российской Федерации опубликовано не так много научных работ, посвященных организации и деятельности современной адвокатуры Республики Польша. В то же время история польской адвокатуры свидетельствует о том, что становление и развитие адвокатских сословий России и Польши имеют много общего. Российская профессиональная адвокатура была самой молодой в Европе. Она, по сути, сформировалась лишь в результате судебной реформы 1864 г. К этому времени в странах Европы адвокатура уже имела многовековую историю и прочные традиции<sup>1</sup>. Как отмечает В.И. Васьковский, особое влияние на развитие адвокатуры в России оказала адвокатура Царства Польского, которая конституирова-

\* Сибирцев Георгий Ильич — преподаватель кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»; e-mail: geor.sibirtsev@yandex.ru

лась значительно раньше аналогичного института в Российской империи. При подготовке к судебной реформе 1864 г. во многом использовался опыт столетней деятельности адвокатуры в западных окраинах Российской империи, в частности, в Царстве Польском. Образцом для создания русского адвокатского корпуса послужили требования польской Конституции 1791 г., согласно которым адвокат должен был быть дворянином, иметь поместье, не быть замеченным ни в каком пороке и знать законы. При вступлении в сословие адвокатов кандидат обязан был принести присягу. Подготовка к профессии осуществлялась под руководством опытных адвокатов, которые несли юридическую ответственность за своих стажеров<sup>2</sup>.

Первая попытка создания общероссийской организации адвокатов совпала по времени с Первой русской революцией. Съезд русской присяжной адвокатуры состоялся в Санкт-Петербурге в марте 1905 г. Представители адвокатуры Царства Польского выразили свое сочувствие русскому освободительному движению и заявили, что они образуют Союз адвокатов, который будет сотрудничать с Союзом русских адвокатов. В свою очередь Съезд русской присяжной адвокатуры принял постановление, в котором отмечалось, что адвокатура в Царстве Польском составляет отдельное целое, и в случае надобности она будет иметь дружественные отношения с русской адвокатурой на правах партнерского равенства<sup>3</sup>.

Однако, несмотря на общую историю русской и польской адвокатуры, между современными вариантами этих правозащитных институтов, их организацией и деятельностью по оказанию юридической помощи населению имеются существенные различия. Деятельность адвокатов в Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (в ред. от 31 июля 2015 г.)<sup>4</sup>. В Республике Польша квалифицированная юридическая помощь оказывается в различных формах и регулируется Законом от 26 мая 1982 г. «Об адвокатуре», Законом от 5 июля 1982 г. «О юрисконсультах», а также Законом «О налоговых консультантах»<sup>5</sup>.

Порядок приобретения статуса адвоката в Республике Польша также обладает рядом особенностей. Соискатель должен обладать степенью Магистра права, пройти стажировку в адвокатуре и успешно сдать квалификационный экзамен либо иметь степень Магистра права, юридический стаж не менее 5 (пяти) лет и успешно сдать квалификационный экзамен, либо обладать степенью Ph.D. в области права и успешно сдать квалификационный экзамен, либо иметь стаж работы по юридической профессии не менее 3 (трех) лет. Кроме того, если кандидат обладает степенью хабилитированного доктора, то уже не требуется наличие юридического стажа или сдача квалификационного экзамена<sup>6</sup>.

Таким образом, в отличие от российского законодательства законодательство республики Польша содержит правовые конструкции, регламентирующие рынок частных юридических услуг более эффективно и гибко, и в силу этого лучше обеспечивает право на квалифицированную юриди-



ческую помощь. Кроме того, польские законы позволяют привлекать лиц с учеными степенями для оказания соответствующих юридических услуг населению. По нашему мнению, это положительно сказывается на реализации конституционного права польских граждан на получение квалифицированной юридической помощи.

Значительными отличиями обладает и система дисциплинарных взысканий адвокатов, существующая сегодня в России и Польше. В республике Польша адвокаты подлежат дисциплинарной ответственности за действия, противоречащие законодательству, этике или профессиональному званию, за нарушение профессиональных обязанностей. Польский Закон содержит более обширный перечень видов дисциплинарных взысканий, среди которых предусмотрены лишение права патроната (опекунства над стажерами) от 1 до 10 лет, лишение избирательного права в органы самоуправления до 6 лет<sup>7</sup>.

Система привлечения адвокатов к дисциплинарной ответственности в Республике Польша обладает большей вариативностью, чем в России, позволяя индивидуализировать наказание за ненадлежащее осуществление адвокатом юридической помощи населению. Полагаем, что в совокупности с действующим институтом страхования ответственности адвокатов подобный подход более эффективен, чем действующий в современном законодательстве РФ институт дисциплинарной ответственности адвоката.

Безусловно, особое значение имеет обеспечение квалифицированной юридической помощи в сфере уголовного судопроизводства обвиняемому, потерпевшему и другим участникам процесса. Право на получение квалифицированной юридической помощи выступает в качестве принципа уголовного судопроизводства в обоих государствах. В соответствии со ст. 16 УПК РФ подозреваемому и обвиняемому обеспечивается право на защиту, которое они могут осуществлять лично либо с помощью защитника и (или) законного представителя. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Польша в ст. 6 устанавливает, что обвиняемому предоставляется право на защиту, включая право пользоваться помощью защитника.

Однако правовое регулирование деятельности защитника в уголовном судопроизводстве в Республике Польша отличается от того, как эти вопросы регламентированы в УПК РФ. В соответствии со ст. 49 Уголовно-процессуального закона Российской Федерации в качестве защитников по общему правилу допускаются адвокаты, а на досудебном производстве — только адвокаты. По решению суда в качестве защитника может быть допущен наряду с адвокатом один из близких родственников подсудимого или иное лицо, о допуске которого он ходатайствует. Исключение составляет производство у мировых судей, в рамках которого лицу, осуществляющему полномочия защитника подсудимого, статус адвоката не обязателен.

В ст. 82 УПК Республики Польша установлено, что защитником по уголовному делу может быть только лицо, имеющее право на представительство интересов согласно Закону «Об адвокатуре» или Закону «О

юридических консультантах». Участие в производстве по уголовному делу в качестве защитника лица, не обладающего статусом адвоката или юридического консультанта, недопустимо ни при каких обстоятельствах. Следует отметить, что юридические консультанты стали допускаться к участию в уголовном процессе в качестве защитников относительно недавно, с 1 июля 2015 г., после внесения соответствующих поправок в УПК Республики Польша.

Таким образом и в России, и в Польше законодатель обеспечивает получение лицами, в отношении которых осуществляется уголовное преследование, квалифицированной юридической помощи, ограничивая или не допуская вовсе к осуществлению защиты тех, кто не получил соответствующей подготовки и не прошел проверку их профессиональных навыков.

В отличие от Российской Федерации, где обвиняемый вправе пригласить любое количество адвокатов-защитников, законодательство Польши в целях процессуальной экономии и равенства граждан перед законом и судом устанавливает ограничение на количество защитников, которые одновременно могут представлять в деле интересы одного обвиняемого. Согласно ст. 77 польского УПК их может быть не более трех.

Законодательство обеих стран устанавливает перечень случаев, при которых участие защитника в уголовном судопроизводстве является обязательным. Согласно ст. 79 УПК Республики Польша участие защитника обязательно в случае, если обвиняемый не достиг возраста 18 лет, является слепым, глухим или немым, если возникает сомнение в том, что обвиняемый мог сознавать значение своих действий или руководить ими в момент совершения преступления, если вызывает обоснованные сомнения способность обвиняемого самостоятельно участвовать в судебном разбирательстве в силу состояния его психического здоровья. Участие защитника является обязательным также в случае рассмотрения уголовного дела окружным судом.

Данный перечень уже аналогичного списка, закрепленного в ст. 50 УПК РФ. Вместе с тем в ст. 79 УПК Польши включено положение, в соответствии с которым подсудимому должна быть предоставлена помощь защитника также тогда, когда суд сочтет это необходимым из-за иных обстоятельств, затрудняющих самостоятельное осуществление им права на защиту. Тем самым в отличие от российского законодательства, перечень случаев, при которых участие защитника в рассмотрении уголовного дела в Республике Польша является обязательным, оставлен открытым. Думается, что законодательное установление открытого перечня случаев обязательного участия защитника способствует более эффективной реализации права обвиняемого на получение квалифицированной юридической помощи.

В уголовно-процессуальном законодательстве Польской Республики имеется еще один правовой механизм, неизвестный отечественному законодательству. Согласно ст. 87-А УПК Польши по ходатайству любого участника процесса, не имеющего представителя (за исключением обви-

няемого), суд назначает ему представителя для участия в судебном разбирательстве из числа адвокатов в порядке, предусмотренном законом для предоставления обвиняемому юридической помощи по назначению. Тем самым любой участник уголовного процесса Республики Польша (свидетель, эксперт, переводчик и т.д.) вправе получить квалифицированную юридическую помощь на бесплатной основе в случае, если он убежден в недостаточности собственных знаний в области юриспруденции. Для Российской Федерации эта проблема стоит весьма остро. Если обвиняемым Российское государство при необходимости гарантирует получение бесплатной юридической помощи адвоката-защитника при производстве по уголовному делу, то в отношении потерпевших (не говоря уже о других участниках процесса) подобное положение, к сожалению, ныне не предусмотрено. И это при том, что потерпевший чаще всего выступает лицом, не обладающим юридическими знаниями, и для него весьма затруднительна реализация тех прав, которые сегодня предоставлены ему законом. Пригласить же представителя за собственный счет многие потерпевшие не в состоянии по финансовым причинам. Подобное положение противоречит принципу состязательности и равенства прав сторон в уголовном судопроизводстве и может отрицательно для потерпевшего отразиться на исходе дела.

<sup>1</sup> См.: Троицкий Н.А. Корифеи российской адвокатуры. М., 2006. С. 14.

<sup>2</sup> См.: Из истории адвокатуры [электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/81347> (дата обращения: 08.04.2016).

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2102; 2015. № 29, ч. I, ст. 4394.

<sup>5</sup> См.: Prawo o adwokaturze [электронный ресурс]. URL: [http://prawo.ws/o\\_adwokaturze/tekst.htm](http://prawo.ws/o_adwokaturze/tekst.htm) (дата обращения: 18.04.2016).

<sup>6</sup> См.: Там же.

<sup>7</sup> См.: Kodeks postepowania karnego [электронный ресурс]. URL: <http://www.prawo.egospodarka.pl/kodeksy/kodeks-postepowania-karnego/11-rozdzial-8-oskarzony.html> (дата обращения: 18.04.2016).

Е.В. Евстифеева\*, И.И. Кирасиров\*\*

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ  
НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ,  
ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ И НОВЫХ ПОТЕНЦИАЛЬНО  
ОПАСНЫХ ПСИХОАКТИВНЫХ ВЕЩЕСТВ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Государственная политика противодействия преступности объединяет в себе не только правовые, но и социальные, экономические и иные меры, направленные на пресечение, реагирование и предупреждение преступности, преодоление ее негативных тенденций, повышение эффективности деятельности правоохранительных органов. Приоритет уголовной политики проистекает из того, что только в ее рамках решаются такие принципиальные для каждого государства проблемы, как установление основания и принципов уголовной ответственности, определение круга преступных деяний и видов наказаний и иных мер уголовно-правового характера за них. Президент РФ определил государственную политику по ужесточению уголовной ответственности и разработке эффективных мер противодействия основным угрозам общественной безопасности, среди которых, названы деяния, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. В связи с этим назрела необходимость в создании условий для приостановления роста злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота, поэтапного сокращения распространения наркомании и связанных с ней правонарушений до уровня минимальной опасности для общества.

По данным МВД РФ только за январь — декабрь 2015 года было зарегистрировано 234788 преступлений связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Причем 227766 преступлений зарегистрировано за незаконные производство, сбыт, пересылку, приобретение, хранение, перевозку, изготовление, переработку, а также нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ. Удельный вес данных преступлений, совершенных в особо крупном размере возрос на 11,5%. Обоснованную тревогу вызывают не только количественные, но и качественные показатели, поскольку она приобрела организованный и профессиональный характер. Так, в составе группы лиц по предварительному сговору совершено 134577, а в составе организованной группы или преступного сообщества 79584 преступлений данной группы<sup>1</sup>.

\* *Евстифеева Екатерина Владимировна* — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\* *Кирасиров Ильдар Ислямович* — магистрант института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Современная наркоситуация в Российской Федерации характеризуется расширением масштабов незаконного оборота и немедицинского потребления высококонцентрированных наркотиков, таких как героин, кокаин, стимуляторы амфетаминового ряда, лекарственных препаратов, обладающих психотропным воздействием, а также их влиянием на распространение ВИЧ-инфекции, вирусных гепатитов, что представляет серьезную угрозу безопасности государства, экономике страны и здоровью ее населения.

Наряду с совершенствованием механизмов противодействия наркоугрозам внутри государства, стратегическим приоритетом в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является ликвидация наркоинфраструктуры на дальних подступах. Главным фактором подрыва системы безопасности на южных рубежах Российской Федерации является непрекращающееся масштабное производство героина в Афганистане, формирующее мощный транзитный поток наркотиков через страны ОДКБ (за время операции НАТО произведено порядка 100 тыс. тонн опиума, стоимостью при реализации свыше 1 трлн. долларов). На фоне неослабевающего трафика афганских опиатов в последние годы наблюдается существенный рост незаконного оборота синтетических наркотиков, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ (спайсов). Появление новых опасных психоактивных веществ резко повлияло на криминологическую ситуацию в области обеспечения здоровья населения и свидетельствует о необходимости выработки и реализации посредством мер уголовной политики эффективного механизма противодействия данным преступлениям. За время действия уголовного законодательства в главе 25 УК РФ получили самостоятельную уголовно-правовую оценку шесть общественно опасных деяний, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Часть данных преступлений являются производными от ранее действующей редакции ст. 228 УК РФ. Новеллой же в области уголовно-правового противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ стало введение уголовно-правового запрета за незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ. Такие вещества воспроизводят основную химическую структуру наркотических средств или психотропных веществ и схожи с ними по физиологическому воздействию на организм человека<sup>2</sup>. Закон вводит запрет на незаконное производство, изготовление, переработку, хранение, перевозку, пересылку, приобретение, ввоз на территорию Российской Федерации, вывоз с территории Российской Федерации в целях сбыта, а равно незаконный сбыт новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен<sup>3</sup>.

Характеризуя данный состав преступления, отметим, что признаки объективной стороны деяния, предусмотренного ст. 234.1 УК РФ, схожи с признаками составов преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (ст. 228, 228.1, 228.2 и др.). Они не должны вызывать трудностей квалификации, поскольку достаточно

подробно толкуются в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 14 (в ред. 30 июня 2016 г.) «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами». Определенные затруднения при квалификации может вызвать установление признаков субъективной стороны. В частности, законодатель включил в законодательную конструкцию данного состава специальную цель. Так, незаконное производство, изготовление, переработка, хранение, перевозка, пересылка, приобретение, ввоз на территорию Российской Федерации, вывоз с территории Российской Федерации новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен, должны быть осуществлены согласно прямому указанию закона в целях сбыта. В научной литературе существует мнение, о том, что цель сбыта должна быть обязательно установлена только при незаконном вывозе с территории Российской Федерации рассматриваемого предмета преступления. Так, по мнению Иванцовой Н.В. «в тех случаях, когда законодатель стремится подчеркнуть наличие цели как обязательного признака всего преступления в целом, он указывает ее в названии статьи, как это сделано применительно к ст. 234 УК», кроме того, «санкция нормы, изложенная в ч. 1 ст. 234.1 УК, свидетельствует о том, что преступление отнесено к категории небольшой тяжести. В санкции нет такого наказания, как лишение свободы, которое, как правило, в других нормах подчеркивает более высокую общественную опасность деяния. В то же время цель сбыта, напротив, усиливает общественную опасность деяния, чего не наблюдается применительно к санкции в ч. 1 ст. 234.1 УК. Если же сравнить санкции ч. 1 ст. 234.1 и ч. 1 ст. 234, то обнаружим, что последняя включает в себя наказание в виде лишения свободы до трех лет. Не последнюю роль, на наш взгляд, при пенализации указанных в ч. 1 ст. 234 УК деяний сыграла цель сбыта». На наш взгляд, представленные доводы не носят исключительный характер. Буквальное толкование уголовного закона свидетельствует о том, что незаконное производство, изготовление, переработка, хранение, перевозка, пересылка, приобретение, ввоз на территорию Российской Федерации, вывоз с территории Российской Федерации новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен, должны быть осуществлены согласно прямому указанию закона в целях сбыта. Соответственно, отсутствие данной цели свидетельствует об исключении уголовной ответственности. Кроме того, проводя аналогию с ответственностью за незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ без цели сбыта, законодатель должен установить административную ответственность за аналогичные деяния с новыми потенциально опасными психоактивными веществами. В связи с тем, что такая ответственность не установлена, можем утверждать, что установление цели сбыта относится ко всем деяниям, содержащимся в диспозиции ст. 234.1 УК РФ. Таким образом, в целях единообразного толкования данной уголовно-правовой

нормы и ее применения на практике возникла настоятельная необходимость в дополнительных разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ.

<sup>1</sup> См.: Состояние преступности в России за январь-декабрь 2015 года. URL: [https://мвд.рф/upload/site1/document\\_file/sb\\_1512.pdf](https://мвд.рф/upload/site1/document_file/sb_1512.pdf) (дата обращения: 14.06.2016).

<sup>2</sup> См.: Иванцова Н.В. Криминализация незаконного оборота новых потенциально опасных психоактивных веществ // Законность. 2015. № 10. С. 39.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6, ст. 885.

<sup>4</sup> Иванцова Н.В. Криминализация незаконного оборота новых потенциально опасных психоактивных веществ // Законность. 2015. № 10. С. 39.

**Д.Ю. Макаров\***

## **ПОНЯТИЕ И ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ**

Отправной точкой при определении понятия реализации уголовно-правовой охраны должно служить общее, родовое, понятие реализации. Словари толкуют последнюю как осуществление какого-либо плана, идеи<sup>1</sup>, проведение в жизнь какого-либо проекта, программы, намерения и т.п.<sup>2</sup>, и отождествляют тем самым реализацию с фактическим воплощением в объективной реальности неких идеальных образов.

Исходя из этого, юридическая наука определяет реализацию права как претворение, воплощение предписаний юридических норм в жизнь путем правомерного поведения субъектов общественных отношений (государственных органов, должностных лиц, общественных организаций и граждан)<sup>3</sup>. В.Л. Кулапов определяет реализацию права как процесс воплощения правовых норм в правомерное поведение субъектов, в достижение запланированного социально полезного результата<sup>4</sup>. По мнению В.Н. Протасова, реализация права представляет собой процесс перевода правовых норм в иную реальность, в иное качество — качество правомерного поведения: использование свойств права для достижения требуемого социального результата<sup>5</sup>. Таким образом, в приведенных дефинициях речь идет о реализации права в его объективном смысле, т.е. о реализации формально закрепленных правовых норм; при этом реализация выражается в правомерном поведении субъектов, и это поведение направлено на достижение того общественно полезного результата, модель которого выражена в правовой норме.

Иногда в литературе говорят о двух аспектах реализации права, рассматривая ее как процесс и как конечный результат. Так, В.В. Лазарев, характеризуя реализацию права как процесс, рассматривает ее с объек-

\* Макаров Дмитрий Юрьевич — аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

тивной и субъективной сторон. С объективной стороны реализация права выражается в совершении определенными средствами, в известной последовательности, в некоторые сроки и в некотором месте предусмотренных нормами права правомерных действий, а субъективная сторона характеризует отношение субъекта к реализуемым правовым требованиям, его установки и волю в момент совершения предписываемых действий. Реализация права как конечный результат означает достижение полного соответствия между требованиями норм совершить или воздержаться от совершения определенных поступков и суммой фактически последовавших действий<sup>6</sup>. Представляется, что в последнем случае реализация права становится тождественной правопорядку, определяемому как порядок общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения и исполнения законов и основанных на них других юридических актов, как система общественных отношений, основанных на нормах права, т.е. правоотношений<sup>7</sup>. Таким образом, учитывая нецелесообразность обозначения одного явления разными понятиями, под реализацией права следует понимать именно процесс, т.е. поведение субъектов по переводу правовых установлений в фактическую действительность.

Иногда ученые, отмечая многогранность такого явления, как право, пишут, что процесс правореализации включает в себя и законотворческий процесс, т.е. возведение принципов и норм естественного права в ранг законов<sup>8</sup>. Полагаем, что законотворчество и правотворчество в целом вряд ли можно включать в процесс реализации права, поскольку выявление объективных потребностей общественного развития, требующих правового урегулирования, и формулирование в официально документальной форме правовых норм, направленных на удовлетворение этих потребностей, выступает основой для последующего осуществления этих правовых предписаний.

В теории уголовного права также рассматриваются вопросы реализации уголовно-правовых норм. Так, Б.Т. Разгильдиев определяет реализацию уголовно-правовых норм как осуществление правоисполнителями и правоприменителями в определенной форме своего уголовно-правового статуса для обеспечения задач уголовного права по охране общественных отношений от преступных посягательств<sup>9</sup>. Позитивным моментом в данном определении является выделение и разграничение круга субъектов, осуществляющих уголовно-правовые предписания, на лиц, исполняющих обязанность по несовершению преступлений, и лиц, применяющих нормы уголовного права в случае нарушения соответствующей обязанности. Кроме того, в дефиниции подчеркнута взаимосвязь субъектов, реализующих нормы уголовного права, и их уголовно-правового статуса.

Развивая данное определение применительно к уголовно-правовой охране прав и свобод пациента, А.Г. Блинов предлагает понимать реализацию уголовно-правового механизма охраны прав и свобод пациента как «осуществление медицинским работником и правоприменителем



своего уголовно-правового статуса, обеспечивающее решение уголовно-правовых задач по охране прав и свобод пациента от преступных посягательств и их предупреждению»<sup>10</sup>.

Внешнее проявление поведения субъекта по реализации правовых норм образует форму реализации права. Обычно выделяют четыре формы реализации права, различаемые в зависимости от характера требуемого или возможного в соответствии с реализуемой правовой нормой правореализующего поведения: соблюдение, использование, исполнение и применение<sup>11</sup>. Соблюдение представляет собой пассивное поведение по воздержанию от совершения активных действий, которые нарушают требования правовых норм, причиняют вред другим субъектам правоотношений. Использование как форма реализации права выражается в совершении субъектом действий, возможность совершения которых предоставляется правовой нормой. Исполнение также означает совершение активных действий, но тех, которые субъект должен совершить в силу возложенной на него правовой нормой юридической обязанности. Применение права представляет собой особую опосредованную форму реализации права, имеющую место в тех случаях, когда использование, исполнение и соблюдение права недостаточны для реализации правовых норм права, и выражающуюся во властной деятельности органов государства или иных уполномоченных им субъектов, которые, реализуя свои властные полномочия на основе правовых норм, разрешают по существу юридические вопросы путем издания актов индивидуального значения. Необходимо отметить, что аналогичные формы реализации выделяют и в отношении уголовно-правовых норм<sup>12</sup>.

Относительно понятия реализации уголовно-правовой охраны следует согласиться с мнением А.Н. Сайгашкина, который представляет ее как «внедрение в социальную жизнь уголовно-правовых предписаний с помощью целенаправленной деятельности специально уполномоченных государственных органов»<sup>13</sup>.

Представляется, что в рамках уголовно-правовой охраны можно выделить две формы, каждая из которых связана с правоприменительной деятельностью, направленной на решение задач уголовного законодательства. Одна из этих форм может быть обозначена как предупредительная, которая выражается в деятельности государственных органов по осуществлению своих полномочий в сфере предупреждения преступлений. Данная деятельность является правоприменительной, но в данном случае применяются не собственно уголовно-правовые, а иные юридические нормы, определяющие компетенцию и полномочия соответствующего органа, которые он осуществляет, в том числе, для недопущения общественно опасных деяний.

Вторая форма реализации уголовно-правовой охраны представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов по непосредственному применению уголовно-правовых норм, по установлению фактических обстоятельств совершенного деяния, по их уголовно-правовой

квалификации и по принятию индивидуального властного решения по конкретному делу и в отношении конкретного субъекта. Охранительный потенциал применяемых в данном случае уголовно-правовых норм связан, прежде всего, с государственно-принудительным возложением на лицо, виновное в совершении преступления, тех неблагоприятных для него последствий, которые предусмотрены санкцией применяемой уголовно-правовой нормы. Такие неблагоприятные последствия выражаются в наказании, сущность которого заключается в государственном осуждении, порицании преступления и упреке лица, его совершившего, материализуемых в лишении или ограничении прав и свобод осужденного и применяемых в целях восстановления социальной справедливости, исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений<sup>14</sup>.

Реализация уголовно-правовой охраны проявляется и в применении уголовно-правовых норм об освобождении от уголовной ответственности. Это связано с тем, что уголовной ответственности, согласно ст. 8 УК РФ, подлежит лицо, в поведении которого имеются все признаки состава преступления, и, соответственно, государство в лице своих компетентных органов реагирует на такое поведение, привлекая субъекта к уголовной ответственности и осуществляя в отношении него уголовное преследование. Однако при возникновении обстоятельств, предусмотренных главой 11 УК РФ, лицо, совершившее преступление, властно-государственным велением освобождается или может быть освобождено от ответственности, поскольку его опасность для общества утрачена или значительно снижена. Освобождая лицо от уголовной ответственности, государство оказывает ему снисхождение, полагая возможным достижение целей уголовной юстиции без осуждения такого лица<sup>15</sup>. Реализация уголовно-правовой охраны в данном случае происходит путем применения норм, которые, согласно интересному, заслуживающему внимания мнению Х.Д. Аликперова, относятся к так называемым нормам-«компромиссам», гарантирующим лицу, совершившему преступление, освобождение от уголовной ответственности или смягчение наказания в обмен на совершение поступков, определенных в законе и обеспечивающих реализацию основных задач уголовно-правовой борьбы с преступностью<sup>16</sup>. С учетом мнения Х.Д. Аликперова можно сказать, что такой компромисс применительно к рассматриваемым преступлениям допускается для устранения вредных последствий общественно опасного деяния, для обеспечения прав и законных интересов потерпевших и обвиняемых, для экономии уголовной репрессии, средств и времени правоохранительных органов.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Реализация уголовно-правовой охраны имеет место в двух формах, которые могут быть обозначены как предупредительная и правоприменительная.

2. Предупредительная форма уголовно-правовой охраны выражается в деятельности государственных органов по осуществлению своих полномочий в сфере предупреждения преступлений.

3. Правоприменительная форма реализации уголовно-правовой охраны представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов по непосредственному применению уголовно-правовых норм, по установлению фактических обстоятельств совершенного деяния, по их уголовно-правовой квалификации и по принятию индивидуального властного решения по конкретному делу и в отношении конкретного субъекта.

<sup>1</sup> См.: Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1998. С. 1001.

<sup>2</sup> См.: Современный словарь иностранных слов. СПб., 1994. С. 513.

<sup>3</sup> См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2015. С. 334.

<sup>4</sup> См.: Кулапов В.Л. Проблемы теории государства и права: учебное пособие. Саратов, 2009. С. 301.

<sup>5</sup> См. Протасов В.Н. Что и как регулирует право: учебное пособие. М., 1995. С. 71.

<sup>6</sup> См.: Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. М., 2003. С. 448.

<sup>7</sup> См.: Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М., 2002. С. 389.

<sup>8</sup> Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. М., 2004. С. 254.

<sup>9</sup> См.: Разгильдиев Б.Т. Некоторые проблемы реализации уголовно-правовых норм // Вестник Саратовской государственной академии права. 1998. № 4. С. 9.

<sup>10</sup> Блинов А.Г. Понятие и формы реализации уголовно-правового механизма охраны прав и свобод пациента // Вестник Орловского государственного университета. 2013. № 6. С. 19.

<sup>11</sup> См.: Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. М., 2003. С. 448–449; Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права: учебник. М., 2005. С. 430–431.

<sup>12</sup> См.: Сулейманов Т.А. Механизм реализации норм уголовного права. М., 2006. С. 135–137; Литвинов А.Н. Механизм и формы реализации норм уголовного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 7.

<sup>13</sup> Сайгашкин А.Н. Уголовно-правовая охрана прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 73.

<sup>14</sup> См.: Сундуров Ф.Р. Наказание и альтернативные меры в уголовном праве. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2005. С. 26.

<sup>15</sup> См.: Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: учебник для вузов / под ред. В.С. Комиссарова, Н.Е. Крыловой, И.М. Тяжковой. М., 2012. С. 542.

<sup>16</sup> См.: Аликперов Х.Д. Преступность и компромисс. Баку, 1992. С. 42.

## К 70-ЛЕТИЮ КАФЕДРЫ ЗЕМЕЛЬНОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

К.Г. Пандаков\*

### КАФЕДРЕ ЗЕМЕЛЬНОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА АКАДЕМИИ — 70 ЛЕТ

В составе старейшего Саратовского юридического института им. Д.И. Курского (СГАП — СГЮА) кафедра была создана в сентябре 1946 г. (приказ по институту от 16 сентября 1946 г.) и первоначально называлась: «кафедра земельного и колхозного права». Первым заведующим кафедры был известный ученый-юрист, педагог и организатор юридической науки *Павлов Иван Васильевич* (в то время кандидат юридических наук, доцент, читавший курсы лекций по теории государства и права, политической экономии, земельному праву и колхозному праву, выпускник Казанского института советского строительства 1932 г., соавтор первых (довоенных и послевоенных) учебников по земельному праву (1940, 1949 г.), первый доктор юридических наук в Саратовском юридическом институте им. Д.И. Курского (1951 г.).

В связи с получением Институтом весной 1955 г. нового штатного расписания кафедра стала называться кафедрой земельного, колхозного и трудового права. Эстафету руководства кафедрой принял доцент, кандидат юридических наук, специалист по трудовому праву *Маслов Георгий Митрофанович*, работавший в то время директором (ректором) Саратовского юридического института (1952—1956 г.).

С 22 января 1957 г. исполняющим обязанности заведующего кафедрой становится доцент, кандидат юридических наук *Рихтер Григорий Самуилович*, возглавлявший Институт в годы войны. (Он назначается в сентябре 1941 г. директором Саратовской юридической школы, а в конце декабря 1941 г. — директором саратовского юридического института по совместительству. Благодаря организаторскому таланту директора занятия продолжались на протяжении всего военного времени. Приказом по

---

\* Пандаков Константин Григорьевич — кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Министерству высшего и специального образования СССР (11 декабря 1949 г.) он освобождается от обязанностей директора Института). 30 июня 1959 г. Г.С. Рихтер избирается заведующим кафедрой земельного, колхозного и трудового права и состоит в этой должности до начала 1967 г.

С 6 января 1967 г. обязанности заведующего кафедрой исполнял доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, профессор *Демьяненко Василий Николаевич*. Через год он был избран заведующим кафедрой и работал в этой должности до 1998 г., то есть в течение 30 лет. Под его руководством на кафедре сформировалась самобытная научная школа сельскохозяйственно-кооперативного права, на развитие которой Российский фонд фундаментальных исследований по собственной инициативе предоставил в 1996 г. двойной грант типа «Б», а лидеру школы — профессору В.Н. Демьяненко — президиум РАН присудил Государственную научную стипендию (1994–1996). Его имя занесено в областную Книгу Почета.

С 1998 г. кафедру (уже с новым названием — кафедра земельного, сельскохозяйственно-кооперативного и трудового права) возглавляет *Пандаков Константин Григорьевич*.

В апреле 2005 г. Ученый совет Академии принял решение о разделении кафедры земельного, сельскохозяйственно-кооперативного и трудового права на две кафедры с новыми наименованиями. Отпочковавшаяся кафедра получила название — кафедра трудового права в составе 21 преподавателя. Приказом ректора Академии заведующим кафедрой был назначен доцент, кандидат юридических наук Абалдуев Владимир Александрович. В связи с такими организационно-техническими мероприятиями кафедра земельного, сельскохозяйственно-кооперативного и трудового права получила новое название — кафедра земельного и экологического права.

На кафедре в настоящее время трудится 20 научных и научно — педагогических работников. В их числе 2 доктора юридических наук Будников Н.А. и Тимофеев Л.А., один доктор медицинских наук Махонько Н.И., все имеют ученое звание профессора. Ученое звание доцента присвоено 9 научно — педагогическим работникам кафедры. На должностях доцентов по основному месту на кафедре работают 11 человек, также доцентские ставки установлены двум совместителям кафедры. На условиях внешнего совместительства научно — педагогическую работу выполняют доцент А.Я. Гончарь прокурор Саратовской межрегиональной природоохранной прокуратуры, федеральный судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда кандидат юридических наук, доцент Т.В. Волкова.

В целях повышения научного потенциала кафедры доценты Т.В. Волкова, О.В. Куликова, Е.Ю. Чмыхало, Ю.В. Сорокина, С.Ю. Королев, В.В. Демьяненко в настоящее время активно занимаются подготовкой и изданием монографических исследований.

На кафедре, сформирован стабильный, обладающий высоким уровнем профессиональной, в том числе научной, творческой, педагогической квалификацией коллектив научно-педагогических работников.

Активной научно-педагогической деятельностью занимаются профессор Тимофеев Л.А., Махонько Н.И. и доценты, кандидаты юридических наук Абанина Е.Н., Агапов Д.А., Волкова Т.В., Ганюхина О.Ю., Демьяненко В.В., Королев С.Ю., Куликова О.В., Плотникова Ю.А., Сорокина Ю.В., Сухова Е.А., Чмыхало Е.Ю. Учебный процесс по дисциплинам кафедры обеспечивают также старшие преподаватели Тарасова Е.А., преподаватели Васильев Э.Х., Менис Е.В., Попкова В.А.

Кроме того, в разные годы на кафедре преподавали известные ученые в области экологического земельного и аграрного права: профессор, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РФ Чубуков Г.В., профессор, доктор юридических наук А.Е. Черноморец, профессор, доктор юридических наук Вершило Н.Д., профессор, доктор юридических наук Разгельдеев Н.Т. Также на кафедре работали доценты, кандидаты юридических наук Агibalов А.И., Гребенников А.И., Гуцин Н.Э., Ильин Ю.Ф., Кузьмина Т.М., Кривов А.А., Пелишенко О.В., Солдатова Л.В., Федорова Ю.Н., Цыплаков Н.И., Юдельсон С.К., старшие преподаватели Аверкин Ю.А., Стрыгин В.П., Степаненко Н.В., Труфанов С.В. и другие.

Кафедра имеет два филиала: на материальной базе Саратовской межрайонной природоохранной прокуратуры (руководитель — доцент, прокурор Саратовской межрайонной природоохранной прокуратуры Гончарь Александр Яковлевич) и Двенадцатого арбитражного апелляционного суда (руководитель — кандидат юридических наук, доцент Шараев С.Ю.).

На базе филиалов студенты, магистранты и аспиранты кафедры проходят учебную (ознакомительную) производственную, преддипломную практику, а молодые преподаватели — стажировку.

Так же работники Саратовской межрайонной природоохранной прокуратуры и судьи Двенадцатого арбитражного апелляционного суда активно совместно с учеными кафедры и Академии участвуют в проводимых кафедрой научно-практических мероприятиях, выступают экспертами на круглых столах, являются членами государственной аттестационной комиссии СГЮА.

Главное направление деятельности кафедры — это учебная работа: квалифицированное проведение учебного процесса на основе утвержденных государственных образовательных стандартов 2-го и 3-го поколений, учебного плана Академии и учебных (рабочих) программ кафедры. На кафедре реализуются программы подготовки бакалавра юриспруденции, дипломированного специалиста-юриста, магистра юриспруденции. Кафедра обеспечивает преподавание двух общепрофессиональных дисциплин федерального компонента (уровня) — «Земельное право» и «Экологического право». Кроме того, кафедра обеспечивает преподавание специальных дисциплин специализации. В настоящее время это 36 специальных курсов

на дневной, вечерней и заочной формах обучения, бакалавриате, магистратуре и аспирантуре.

На кафедре открыта и успешно работает аспирантура по дневной и заочной форме обучения по специальности 12.00.06 — земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.

Активную научную работу с аспирантами и соискателями ведут, профессор К.Г. Пандаков, Л.А. Тимофеев, Н.И. Махонько, доценты Волкова Т.В., О.В. Куликова, Е.Ю. Чмыхало.

Профессорско-преподавательский коллектив кафедры активно работает с бакалаврами, студентами и магистрантами, аспирантами.

Ежегодно на кафедре учеными осуществляется научное руководство и выполняется студентами большое количество курсовых и около 100 итоговых квалификационных (дипломных) работ, действует 7 научно-студенческих кружков, в связи с этим в рамках ежегодных итоговых научно-студенческих конференций Академии работает самостоятельные секции земельного и экологического права.

Научные исследования на кафедре традиционно осуществляются по трем основным направлениям: правовая охрана окружающей среды, правовое обеспечение использования и охраны земель и иных природных ресурсов, правовое обеспечение продовольственной безопасности.

В рамках названных направлений приоритетными являются: аграрно-земельная реформа: законодательство, теория и практика (К.Г. Пандаков, Т.В. Волкова, Е.Ю. Чмыхало); правовые проблемы обеспечения населения России питьевой водой нормативного качества (Л.А. Тимофеев); правовые проблемы санитарно-эпидемиологического благополучия (медицинское право — Н.И. Махонько); правовая политика и защита прав в сфере управления земельными ресурсами (Т.В. Волкова); правовое охрана и рациональное использование земельных ресурсов (Т.В. Волкова, С.Ю. Королев, Е.Ю. Чмыхало, Е.А. Сухова, Ю.А. Плотникова), теория развития природоресурсного (лесного, водного, горного, фаунистического) права (Абанина Е.Н., Т.В. Волкова, Агапов Д.А., Е.Ю. Чмыхало, О.В. Куликова, О.Ю. Ганюхина, С.Ю. Королев, Ю.В. Сорокина, Е.А. Сухова); теоретические проблемы крестьянской кооперации на рубеже XXI века (В.В. Демьяненко).

Пристальное внимание члены кафедры уделяют подготовке работ, имеющих научный и одновременно практический характер, — это комментарии к законодательству (Л.А. Тимофеев, Н.И. Махонько, Т.В. Волкова, Е.Ю. Чмыхало, Е.Н. Абанина, Е.А. Сухова) и сборники нормативных актов по горному праву (К.Г. Пандаков, Е.Ю. Чмыхало).

Важная составная часть научной работы кафедры — это подготовка специалистов высочайшей квалификации: докторантов, аспирантов и соискателей не только Академии, но и вузов Приволжского и других федеральных округов.

На кафедре открыты магистратура, аспирантура и докторантура. Кроме докторантуры используются и другие формы подготовки докторских диссертаций, например, представление творческих отпусков или направление на повышение квалификации.

За последние годы закончили аспирантуру по кафедре и защитили диссертации: в 2000 г. — Е.Ю. Чмыхало на тему «Правовая охрана сельскохозяйственных угодий», О.В. Куликова на тему «Правовые вопросы рационального использования и охраны лесов», Ю.В. Сорокина на тему «Природоресурсное законодательство Российской Федерации и ее субъектов (сравнительно-правовой анализ)»; в 2001 г. — А.Н. Агибалов на тему «Правовое регулирование радиационной безопасности населения при использовании атомной энергии», Т.В. Волкова на тему «Правовое регулирование управления земельным фондом Российской Федерации (на примере Саратовской области)»; в 2002 г. — С.Ю. Королев на тему «Государственный контроль за охраной и использованием земель Российской Федерации»; в 2004 г. — О.В. Зенюкова на тему «Членство в сельскохозяйственном производственном кооперативе (правовой аспект), Ю.Н. Федорова на тему «Разрешение земельных споров по законодательству Российской Федерации», Е.Н. Абанина на тему «Правовая охрана лесов Российской Федерации»; в 2005 г. — Е.А. Сухова на тему «Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель»; в 2007 г. — О.Ю. Ганюхина на тему «Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации»; в 2008 г. — Л.В. Солдатова на тему «Правовой режим земель железнодорожного транспорта»; в 2009 г. — Ю.В. Грицкова на тему «Правовое регулирование предоставления и изъятия земельных участков в целях развития застроенных территорий»; в 2011 г. — Д.Ф. Абузярова на тему «Правовой режим земель автомобильного транспорта в Российской Федерации».

Одним из приоритетных направлений деятельности кафедры является ежегодное участие в научных форумах семинарах конгрессах и конференциях.

За последние годы кафедра не только организовала ежегодные научные конференции «Павловские чтения», но и сама была достойно представлена на различных конференциях, проходивших как в России, так и за ее пределами.

Доцент Волкова Т.В. в 2003 году стала Лауреатом молодежной премии П.А. Столыпина, учрежденной Правительством Саратовской области, по номинации «За выдающиеся достижения в области науки и образования, культуры и искусства».

Далее в 2007 году кандидат юридических наук доцент Волкова Т.В. стала лауреатом всероссийского конкурса на лучшую научную книгу: «Правовое обеспечение управления земельными ресурсами в Российской Федерации: вопросы теории и практики» за 2006 год, проводимым Фондом развития отечественного образования.



Кафедра гордится своими молодыми учеными, которые наряду с занятием научной работой могли проявить себя в практической сфере, так Указом Президента Российской Федерации от 11 сентября 2007 года № 1171 Волкова Т.В. была назначена на трех летний срок полномочий судьей Двенадцатого арбитражного апелляционного суда. Указом Президента Российской Федерации от 02 ноября 2010 года № 1322 Волкова Т.В. назначена судьей Двенадцатого арбитражного апелляционного суда без ограничения срока полномочий, доцент Волкова Т.В. продолжает постоянно осуществлять преподавательскую и научную работу на кафедре, активно развивая научно-практические связи кафедры, является руководителем учебной (ознакомительной) и производственной практики студентов и магистрантов в Двенадцатом арбитражном апелляционном суде.

Абузярова Д.Ф. молодой преподаватель, кандидат юридических наук, была награждена именной стипендией Администрации г. Саратова в 2009—2010 учебном году.

С 2009 года профессор кафедры Махонько Н.И. является директором Центра медицинского права ФГБОУ ВО «СПЮА». Махонько Н.И. автор 120 печатных работ, 10 нормативно-методических документов, утвержденных МЗ СССР, МЗ РСФСР, МЗ РФ, ГК СЭН РФ. Успешно выступает с докладами на Всероссийских и международных семинарах, конференциях, съездах, конгрессах. Активный изобретатель, имеет 5 патентов на изобретения. Осуществляет научное руководство аспирантами и магистрантами. Успешно проводит подготовку студентов к участию в научно-практических конференциях. Принимает активное участие в общественной жизни кафедры и Академии, являлся членом Диссертационного совета Д-212.239.03 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук. Награжден Министерством здравоохранения СССР знаком «Отличнику здравоохранения», Почетной грамотой Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора России, Почетной грамотой Министерства образования и науки Российской Федерации за большой личный вклад в совершенствование учебного процесса в свете современных достижений науки и практики, воспитание подрастающего поколения

В 2011 году — доценты Абанина Е.Н., Сорокина Ю.В. принимали участие во Всероссийском конкурсе авторских и коллективных проектов, направленных на развитие инновационной сферы, науки и образования с проектом «Экологическое образование как элемент профессиональной подготовки государственных служащих, муниципальных служащих, депутатского корпуса».

В 2012 году Федеральному судье Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доценту кафедры Волковой Т.В. вручена Благодарность Высшего Арбитражного Суда РФ «За заслуги в укреплении законности, защиты прав и законных интересов организаций и граждан». Так же к. ю. н. доценту Волковой Т.В. за образцовое исполнение служебных обязанностей в 2012 году вручено Благодарственное письмо Главного федерального ин-

спектора по Саратовской области аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

В 2012 году доцент Абанина Е.Н., ст. преподаватель Тарасова Е.А. стали победителями Международного конкурса работ в области экологического права и международного экологического права (диплом за 1-е место Российского экологического союза), в 2014 году доцент Абанина Е.Н. была признана Лучшим молодым ученым Евразии (диплом за 1 место в номинации «Экология общества»).

С 2009 по 2015 года доценты Волкова Т.В и Чмыхало Е.Ю. являются постоянными участниками Ежегодной международной научно - практической конференции Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения», проводимых так же в рамках Московской юридической недели, где ежегодно собираются ученые и практические работники в сфере различных отраслей права с различных регионов Российской Федерации и зарубежных государств.

В течении более 15 лет профессор Л.А. Тимофеев, доценты Е.Ю. Чмыхало и Волкова Т.В. принимают участие в работе Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права (СОФРИНО), организованной юридическим факультетом МГУ им. М.В. Ломоносова.

Ежегодно с 2009 по 2016 год преподаватели кафедры принимают активное участие в конкурсе на «Лучшее семинарское (практическое) и лекционное занятие», проводимого в СГЮА победителями в разные годы становились, профессор Тимофеев Л.А., Махонько Н.И., доценты Волкова Т.В., Абанина Е.Н., Ганюхина О.Ю., С.Ю. Королев, Сухова Е.А., Плотникова Ю.А., Куликова О.В., Чмыхало Е.Ю. так же преподаватели Тарасова Е.А. и Менис Е.В.

В 2015 году доцент Ганюхина О.Ю. стала лауреатом всероссийского конкурса на лучшую научную книгу за 2014 год, проводимым Фондом развития отечественного образования.

За достигнутые успехи в подготовке профессиональных кадров, за педагогическое мастерство и высокий методический уровень проведения лекционных занятий, за высокое качество организации научно-исследовательской работы студентов за период 2013–2014, 2014–2015 учебные годы году доценту Волковой Т.В. вручена Благодарность директора Института Юстиции СГЮА.

Профессорско-преподавательский состав кафедры принимают активное участие и являются модераторами в научных и научно-практических конференциях, подавляющее большинство которых имеют статус международных.

Молодые ученые кафедры доценты Волкова Т.В., доцент Куликова О.В. и преподаватель Попкова В. А. на основе конкурсного отбора уже в течении 11 лет в разные периоды с 2005 по 2016 года являются участ-

никами Международной Школы — практикума молодых ученых юристов, проводимой Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, где повышают свою профессиональную квалификацию и достойно выступают с научными докладами.

Цель Школы — объединение молодых представителей юридической науки различных государств, разных научных школ и направлений для решения актуальных проблем права.

В 2016 году на XI Международной школе-практикуме молодых ученых юристов на тему: «Эффективное правоприменение: доктрина и практика» директор ИзиСП, вице-президент РАН, академик РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Т.Я. Хабриева торжественно вручила Почетную грамоту Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации федеральному судье Двенадцатого арбитражного апелляционного суда доценту кафедры земельного и экологического права СГЮА, кандидату юридических наук Волковой Татьяне Владимировне.

Доцент Волкова Т.В. была удостоена данной награды за большой вклад в развитие и проведение ежегодной Международной школы-практикума молодых ученых юристов, а также за содействие в установлении и поддержании международных научных связей.

Кафедрой налажены прочные научные связи с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кафедрой экологического и земельного права МГУ им. М.В. Ломоносова, ИГПАН... Казанским государственным университетом, Уральской государственной юридической академией, ..... ЛГУ Санкт-Петербург, Томск, Оренбург, Волгоград, Красноярск, Кострома, Ижевск, Петрозаводск, .... Реализация сотрудничества, с которыми расширяет возможности научной школы кафедры земельного и экологического права и вносит свой вклад в развитие отечественной юридической науки, правотворчества укрепляя тесную их взаимосвязь с правоприменительной практикой.

Совершенствованию учебного процесса способствует активное использование преподавателями кафедры технических средств обучения. Кафедрой на протяжении нескольких лет активно используются инновационные методы обучения: при чтении лекций по всем дисциплинам применяются технические средства обучения с показом визуальных презентационных материалов, разработаны и используются деловые образовательные игры — модели судебных процессов, модели органов управления в сфере охраны земельных ресурсов и окружающей среды.

В качестве промежуточного и итогового контроля по ряду дисциплин кафедрой используется тестирование.

Кафедра земельного и экологического права проводит активную работу по организации научно-исследовательской деятельности студентов, принимает активное участие в привлечении студентов к работе в научных

кружках по дисциплинам кафедры, а также к участию в различных научных студенческих мероприятиях.

Преподавателями кафедры постоянно ведется кружковая работа со студентами. Ежегодно при кафедре действуют не менее пяти научных кружков.

Большое внимание на кафедре уделяется слаженной организации обеспечения учебного процесса.

Неоценимую помощь в организации работы кафедры, а также в деле ее развития оказывает ректорат Академии, и лично ректор Академии, Председатель Совета ректоров вузов Саратовской области, депутат Саратовской областной Думы, профессор С.Б. Суоров.

По инициативе ректората Академии в период с 2007–2015 года между СГЮА и Двенадцатым арбитражным апелляционным судом подписано ряд соглашений о взаимодействии и сотрудничестве в различных сферах учебной и научной деятельности, где активную работу по организации практики студентов и проведению научно-практических семинаров и конференций выполняют ученые кафедры.

В целях реализации соглашения о сотрудничестве доцентом кафедры Волковой Т.В. и Институтом Юстиции СГЮА были организованы и проведены за период с 2013–2016 г. при поддержке Двенадцатого арбитражного апелляционного суда среди студентов, аспирантов и магистрантов совместно с кафедрой экологического, аграрного и природоресурсного права Удмуртского Государственного университета ежегодный 4 круглых стола в формате видеоконференцсвязи по различным направлениям в области перспектив развития земельного, аграрного и экологического права.

В новом Зале судебных заседаний СГЮА прошлое первое реальное заседание Двенадцатого арбитражного апелляционного суда по вопросам защиты прав в сфере экономических интересов и предпринимательства.

Зал судебных заседаний был торжественно открыт 1 сентября 2015 года, именно благодаря развитию активного сотрудничества ректората Академии и филиала кафедры земельного и экологического права, где активную научно-практическую деятельность ведут Председатель Двенадцатого арбитражного суда к.ю.н. С.Ю. Шараев и доцент кафедры судья Т.В. Волкова, а так же многие выпускники Вуза все присутствующие смогли наглядно увидеть процессуальную деятельность судей секретаря судебного заседания, так же стать свидетелями ярких дискуссий представителей сторон по судебным делам.

Так же в стенах Саратовской государственной юридической академии в новом зале судебных заседаний позднее состоялось модельное игровое судебное заседание среди студентов Института Юстиции 231 группы.

Мероприятие было организовано в рамках ведения научно-практической работы в студенческих кружках с целью повышения уровня профессиональных знаний и правовой культуры студентов по вопросам рассмотрения споров в сфере защиты прав на землю совместно кафедрой

земельного и экологического права, а также кафедрой арбитражного процесса при поддержке Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, на базе которого имеется филиалы кафедры арбитражного процесса и кафедры земельного и экологического права Академии взаимодействие, которых осуществляется для улучшения организации учебного процесса и формирования практических навыков будущих юристов.

Экспертами игрового арбитражного процесса выступили Т.В. Волкова — к.ю.н., доцент кафедры земельного и экологического права, судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда III судебного состава судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений; С.Ф. Афанасьев — исполняющий обязанности заведующего кафедрой арбитражного процесса, доктор юридических наук, профессор; Е.Ю. Чмыхало — к.ю.н., доцент кафедры земельного и экологического права, Почетный работник Высшего профессионального образования и преподаватель кафедры В.А. Попкова.

Содействуют активно научной работе кафедры земельного и экологического права Академии российские и международные специалисты: профессор Ибрагимов Ж.И. Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева, Республика Казахстан, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Республики Беларусь Г.В. Василевич, к.ю.н., доцент кафедры трудового, земельного и экологического права Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына, Кадыров А.А., Республика (Кыргызстан).

Большое содействие и поддержку в совершенствовании научной и учебной работе кафедры оказывают ведущие ученые по экологическому, земельному и аграрному праву доктора юридических наук, профессора С.А. Боголюбов (г. Москва), М.М. Бринчук (г. Москва) А.К. Голиченков (г. Москва), З.Ф. Сафин (г. Казань) Г.А. Волков (г. Москва), Ю.Г. Жариков (г. Москва), Н.Г. Жаворонкова (г. Москва), Т.В. Петрова (г. Москва), И.О. Краснова (г. Москва), В.С. Елисеев (г. Москва), Г.Е. Быстров (г. Москва), В.В. Никишин (г. Санкт-Петербург), А.П. Анисимов (г. Волгоград), Е.С. Болтанова (г. Томск), В.В. Устюкова (г. Москва), а так же ведущие научные сотрудники и доценты кандидаты юридических наук: Галиновкая Е.А. (г. Москва), Е.Л. Минина (г. Москва), Г.Л. Землякова (г. Москва), С.Н. Русин (г. Москва), Н.М. Заславская (г. Москва), О.А. Зиновьева (г. Москва), О.А. Романова (г. Москва), М.С. Пашова (г. Москва), Н.И. Хлуденева (г. Москва), М.В. Пономарев (г. Москва), Н.В. Кичигин (г. Москва), О.А. Золотова (г. Москва), А.Е. Кадомцева (г. Санкт-Петербург), С.В. Нарушкевич (г. Волгоград), Э.Ф. Нигматулина (г. Казань), А.В. Чичкин (г. Оренбург), Н.И. Ковальчук (г. Омск), Е.А. Белокрылова (г. Ижевск), Т.Ю. Оленина (г. Петрозаводск), и многие другие наши уважаемые коллеги, которые постоянно выступают ведущими оппонентами по защите аспирантами кафедры диссертаций, участвуют в подготовке отзывов на кандидатские и докторские диссертации, в рецен-

зировании монографий и учебно-практических работ и способствуют наращиванию кадрового и научного потенциала кафедры.

2016 год является по-настоящему знаковым, ведь не только «Саратовская государственная юридическая академия» празднует свой восьмидесятипятителетний юбилей, но и одной из её старейших структурных подразделений — кафедре земельного и экологического права исполняется 70 лет. На протяжении долгих лет кафедра занимает важнейшую нишу в подготовке профессиональных юристов.

В целом, не оглядываясь на свой возраст, кафедра земельного и экологического права динамично развивается, неразрывно связывая с имеющимся потенциалом и талантами ученых, преподавателей, сотрудников и выпускников традиции, современность и перспективы Саратовской государственной юридической академии.

**Л.А. Тимофеев\***

### **АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ В СФЕРЕ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ**

В истории России нередко возникали кризисные ситуации в связи с ухудшением обеспечения населения продовольственной продукцией, для преодоления последствий которых предпринимались серьезные меры<sup>1</sup>. Осуществление указанной деятельности на международном уровне в современных условиях возведено в ранг государственной политики в сфере безопасности<sup>2</sup>, которая находит легальное подтверждение в России<sup>3</sup>. Ее правовое обеспечение, несомненно, нуждается в дальнейшем совершенствовании хотя бы потому, что за последние 19 лет показатель импортной зависимости российской экономики вырос в 4,5 раза<sup>4</sup>, а антикризисные меры в сфере рыбохозяйственного комплекса уже разрабатывались в 2009 г., в их числе рассматривались и вопросы импортозамещения<sup>5</sup>.

Анализ содержания Доктрины продовольственной безопасности РФ (далее — Доктрина) подтверждает твердое стремление Российского государства обеспечить продовольственную безопасность как важнейшую составную часть национальной безопасности, надежно прогнозировать и своевременно предотвращать возникающие угрозы и риски для экономики страны, повышать ее устойчивость, создавать качественные условия динамичного развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, улучшения благосостояния населения<sup>6</sup>.

---

\* Тимофеев Лев Александрович — доктор юридических наук, профессор кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Для решения задач обеспечения продовольственной безопасности законодатель в Доктрине устанавливает следующие ориентиры:

рациональные нормы потребления пищевых продуктов — рацион<sup>7</sup>;

пороговые значения удельного веса отечественного сырья и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка, составлявшие для отечественной рыбной продукции не менее 80%<sup>8</sup>.

В настоящее время Минсельхоз подготовил новую Доктрину продовольственной безопасности страны (в перспективе — Указ Президента РФ «О внесении изменений в Доктрину от 30 января 2010 года № 120»), основная цель которой заключается в корректировке методики расчета показателей продовольственной безопасности.

Как известно, если ранее показатели продовольственной безопасности рассчитывались, исходя из доли отечественной продукции в общем объеме продовольствия в стране, то в современных условиях предлагается считать, насколько отечественное производство способно удовлетворить спрос россиян. Наряду с иными продуктами увеличиваются показатели производства и пороговые значения для рыбы до 85%. В основу современной Доктрины, по мнению ее разработчиков, заложены следующие важные показатели: а) простота расчета; б) очевидность параметров продовольственной безопасности регионов; в) использование международной практики; г) экспортно-ориентированная направленность в ближайшей перспективе<sup>9</sup>.

Вполне логично, что новации современной Доктрины подлежат легальному закреплению в Государственной программе Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса»<sup>10</sup> и в иных нормативных правовых актах, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере.

Очевидные трудности для выполнения указанных задач возникли в результате экономических санкций, установленных США и их сателлитами в отношении России. В качестве ответной меры последовали российские санкции на ввоз в нашу страну зарубежной продовольственной продукции (включая живую рыбу, а также ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных)<sup>11</sup>.

В результате возникла рыночная ситуация, когда вакуум, образовавшийся на российском рынке рыбной продукции, может быть заполнен с использованием следующих средств:

а) путем поставок аналогичных объемов продукции из иных заинтересованных в сотрудничестве с Россией государств-производителей<sup>12</sup>. По своей сути указанный вариант означает не импортозамещение, а импортозамену и как бы отрицает (принижает) соответствующие возможности российских товаропроизводителей;

б) возложение выполнения задач по импортозамещению на рыбохозяйственный комплекс России, поскольку именно такая позиция способствует целям развития отрасли и соответствует смысловому значению процессов импортозамещения. На наш взгляд, не существует альтернативы мнению национального рыбохозяйственного сообщества<sup>13</sup>, в котором содержатся рекомендации Правительству РФ по поводу первоочередного приобрете-

ния рыбной продукции с высокой степенью переработки для государственных нужд непосредственно у российских производителей.

При всей привлекательности такого варианта развития отечественного рыбохозяйственного комплекса выявляются «узкие места» в производственной деятельности, которые должны привлекать внимание законодателя, а именно:

а) во-первых, доставка рыбы и морепродуктов с восточной части страны в европейскую вызывает значительное подорожание товаров из-за высоких транспортных налогов;

б) во-вторых, в прибрежной зоне зачастую не хватает производственных мощностей, которые смогли бы переработать весь объем вылова;

в) в-третьих, до недавнего времени недостаточное внимание уделялось сфере товарного рыбоводства (аквакультуры).

Выбор стратегических направлений государственной поддержки развития отрасли приводит к выводу о необходимости систематизации деятельности по импортозамещению. Исходные начала такой систематизации следовало бы заложить в Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года<sup>14</sup>, но в указанном документе акцентируется внимание на вопросах совершенствования регулирования отношений лишь в сферах недропользования, воспроизводства и защиты лесов.

Применительно к рассматриваемой теме, Планом действий Правительства РФ, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 г., предусмотрена реализация дополнительных мер по импортозамещению в сельском хозяйстве<sup>15</sup>. В частности, на аукцион намечено выставить 700 рыбоводных участков, субсидии на развитие отечественного рыбоводства в бюджете 2016 г. составят 400 млн руб., что почти в 1,5 раза больше, чем в прошлом.

Кроме того, установленные способы финансового маневрирования позволили реализовывать внутриотраслевые приоритеты, когда на товарное рыбоводство (аквакультуру) в 2015 г. субсидирование в виде кредитной ставки было увеличено на 400 млн руб. Как известно, рыбоводство отнесено к сельскохозяйственному производству<sup>16</sup>, за рыбаководными предприятиями закреплен статус сельхозпроизводителей. Это позволяет им перейти на единый сельскохозяйственный налог, а также практически в 2 раза уменьшает налоговую нагрузку<sup>17</sup>.

На наш взгляд, весьма убедительна позиция Правительства РФ по поводу того, что импортозамещение является стратегической задачей для российской экономики и вне контекста введенных против Российской Федерации санкций<sup>18</sup>. В связи с этим ведется интенсивная работа по решению вопросов в области обеспечения внутреннего рынка высококачественными рыбными кормами отечественного производства. В частности, по инициативе Росрыболовства обнулены таможенные пошлины на ввоз современного оборудования для разведения рыбы и производства современных комбикормовых заводов на территории России<sup>19</sup>. Что касается право-



вого сопровождения развития процессов импортозамещения в рыбохозяйственной отрасли, то целесообразно сосредоточить внимание на анализе следующих направлений законотворческой деятельности:

а) внесение изменений в Федеральный закон от 20 декабря 2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в ред. от 29 июня 2015 г. № 208-ФЗ)<sup>20</sup>, которыми предусматривается приоритетное предоставление долей квот добычи водных биоресурсов на срок до 25 лет при осуществлении промышленного и прибрежного рыболовства в морских водных объектах тем субъектам рыбохозяйственной деятельности, которые доставляют собственный улов на российский рынок<sup>21</sup>;

б) координационные полномочия Правительственной комиссии по импортозамещению<sup>22</sup> подлежат, по нашему мнению, учету в целях и задачах, возложенных на иные заинтересованные органы. В частности, Правительственная комиссия по вопросам агропромышленного комплекса<sup>23</sup> ранее уже рассматривала ряд вопросов, подлежащих правовому закреплению в ближайшей перспективе;

в) ценообразование на рыбную продукцию и оказание содействия российским производителям, осуществляющим ее доставку из Дальневосточного федерального округа в европейскую часть Российской Федерации

Кроме того, в ближайшей перспективе нормативно-правовое регулирования рыболовства будет осуществляться в рамках научного обоснования рыбохозяйственной деятельности.

<sup>1</sup> Таковой являлась, например, Продовольственная программа СССР до 1990 года. Была одобрена Пленумом ЦК КПСС в мае 1982 г. См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1983. Т. 14. С. 399–439.

<sup>2</sup> См.: Римская декларация о Всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия (Рим, 13 ноября 1996 года). URL: fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF\_... (дата обращения: 19.09. 2014).

<sup>3</sup> См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27 октября 2008 г. № 358-СФ «О состоянии продовольственной безопасности Российской Федерации и о мерах по ее обеспечению» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 44, ст. 5007.

<sup>4</sup> См.: Касатонов В. Импортозамещение или импортоудушение? // «ИА REGNUM» Новости. 2015. 18 янв.

<sup>5</sup> См.: Российские рыбаки подготовили антикризисный план для отрасли // Интерфакс. М., 2009. 30 марта.

<sup>6</sup> Утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5, ст. 502.

<sup>7</sup> В частности, рекомендуемый объем потребления рыбы и рыбопродуктов составляет 18–22 кг/год/чел. См.: Рекомендации по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающим современным требованиям здорового питания: утверждены Приказом Минздравсоцразвития России от 2 августа 2010 г. № 593н // Российская газета. .2010. 15 окт.

<sup>8</sup> Ранее усилиям государства в регулировании процессов импортозамещения также уделялось существенное внимание, когда доля отечественной рыбопродукции на внутреннем рынке уже доходила до 70%.

<sup>9</sup> См.: Узбекова А. Есть свое. Минсельхоз рассчитал новые параметры доктрины продбезопасности // Российская газета. 2015. 21 сент.

<sup>10</sup> Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. II, ст. 2160; 2015. № 15, ст. 2280.

<sup>11</sup> Указанные запрещения введены Указами Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 и от 29 июля 2015 г. № 391 «О применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 32, ст. 4470. См. также: Постановления Правительства РФ от 7 августа 2014 г. № 778 и от 16 сентября 2015 № 981 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 32, ст. 4543; № 778; № 34, ст. 4685. В результате в IV квартале 2014 г. и I квартале 2015 г. такой импорт сократился до 304

тыс. т на сумму в \$991 млн (Годовщина ответных санкций Российской Федерации: что изменилось в торговом обороте // ТАСС. 2015. 6 авг.).

<sup>12</sup> Возможно, более простым решением на первое время может стать замещение одного импорта другим. Например, страны Южной Америки (Чили и Эквадор) готовы увеличить поставки своей рыбной продукции в Россию. В Северном бассейне нашими крупными торговыми партнерами являются Исландия и Фарерские острова.

<sup>13</sup> Указанный вывод напрашивается после анализа содержания проекта Резолюции IX Международного конгресса рыбаков «Роль общественных объединений рыбаков в управлении отраслью: российский и международный опыт» (Россия, г. Владивосток, 4–5 сентября 2015 года). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Утверждены Председателем Правительства РФ 14 мая 2015 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Утвержден распоряжением Правительства РФ от 2 октября 2014 г. № 1948-р. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 41, ст. 5566. По мнению В. Перской, в сельском хозяйстве начали работать программы по импортозамещению, что уже в этом году может принести неплохие дивиденды (подробнее об этом см.: Домчева Е. Капитал пришвартовался // Российская газета. 2015. 21 июля).

<sup>16</sup> См.: Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 13 июля 2015 г. № 244-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27, ст. 3440, 2015. № 20, ч. 1, ст. 4370.

<sup>17</sup> Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах: утверждены Постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1460 (в ред. от 28 июля 2015 г. № 766-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 1, ст. 56; 2015. № 32, ст. 4760.

<sup>18</sup> См.: Медведев: курс на импортозамещение должен быть продуманным // РИА Новости. 2015. 3 апр.

<sup>19</sup> В мае 2015 г. ЕЭС обнулила до 2017 г. пошлины на ввоз смолта атлантического лосося, что позволит компании «Русская аквакультура» сэкономить на этом в ближайшие 3 года до 1,2 млрд руб. // Fishnet. ru 2015. 21 сентября.

<sup>20</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 1, ст. 5270; 2015. № 27, ст. 3999.

<sup>21</sup> Это позволит не допускать ситуации, когда почти 100 % уловов Мурманской области направляется на экспорт в страны, в отношении которых объявлено российское продовольственное эмбарго. См.: Селиверстова В. После повышения цен вся выловленная в Мурманске рыба «поплыла» за границу // Комсомольская правда. 2015. 17 авг.

<sup>22</sup> См.: Положение о Правительственной комиссии по импортозамещению: утверждено Постановлением Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 785 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 32, ст. 4773.

<sup>23</sup> См.: Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов: утверждено Постановлением Правительства РФ от 21 июля 2012 г. № 755 (в ред. от 25 декабря 2015 г. № 1431-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31, ст. 4380; 2016. № 1, ч. 2, ст. 241.

С.Н. Русин\*

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ\*\*

С.Н. Русин  
Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в экологической сфере

Экологическая безопасность является элементом (составной частью) национальной безопасности, что со всей определенностью устанавливается новой Стратегией национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup> (далее — Стратегия), утвержденной 31 декабря 2015 г. Президентом РФ. Действовавшая ранее Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (далее — Стратегия до 2020 г.) признана утратившей силу.

Причин для разработки и введения в действие Стратегии было несколько. Формальным основанием явилось требование статьи 18 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>2</sup>, устанавливающее, что Стратегия каждые 6 лет. Сущностные основания, по словам Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Н.П. Патрушева, связаны с тем, что в последнее время появились новые вызовы и угрозы национальной безопасности, задачи по противодействию которым и призвана решать Стратегия<sup>3</sup>.

Стратегия актуализирует новые угрозы национальной безопасности и меры по их нейтрализации. Особое место занимают угрозы в экономической, военной, политической, информационной сферах и террористические угрозы<sup>4</sup>. На противодействие именно им делается упор в новом документе.

Одновременно существенные изменения претерпела и оценка в Стратегии угроз экологического характера. Они уточнены, конкретизированы. Перечень мер по противодействию угрозам в области экологической безопасности и рационального природопользования значительно расширен, а их содержание позволяет более эффективно бороться с указанными угрозами.

Совершенствование этого раздела Стратегии обусловлено реализацией в ней усовершенствованных подходов к характеристике отправных (общих) положений в сфере обеспечения национальной безопасности.

Пункт 6 Стратегии устанавливает, что «национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности». Таким образом, в документе полу-

\* Русин Сергей Николаевич — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и земельного права (юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова).

\*\* Статья подготовлена при информационной поддержке справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

чил разрешение вопрос, занимавший умы ученых и правоприменителей о том, элементом чего является экологическая безопасность: национальной безопасности или охраны окружающей среды<sup>5</sup>.

Можно полагать, что формально определенное указание Стратегии на то, что экологическая безопасность — элемент национальной безопасности, может свидетельствовать лишь о том, что такое определение дается в целях самой Стратегии. Вопрос же о соотношении экологической безопасности (обеспечения экологической безопасности) и охраны окружающей среды во многом остается открытым, т.к. продолжают действовать и определение экологической безопасности, содержащееся в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>6</sup>, и множество иных норм как этого Закона, так и иных федеральных законов, сформулированных без учета разграничения экологической безопасности как элемента национальной безопасности и как элемента (принципа, цели) охраны окружающей среды<sup>7</sup>.

Уточнены в Стратегии и иные базовые понятия, прежде всего, перечни национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации (важнейших направлений обеспечения национальной безопасности). К последним отнесены, в частности, экология живых систем и рациональное природопользование.

В предыдущей Стратегии основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации признавались национальная оборона, государственная и общественная безопасность. Экология живых систем и рациональное природопользование, наряду с повышением качества жизни российских граждан, экономическим ростом, наукой, технологиями, образованием, здравоохранением и культурой относились к приоритетам устойчивого развития, определение которых отсутствовало, как представляется, в связи с тем, что имелись в виду приоритеты, содержащиеся в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию<sup>8</sup> и международных актах об устойчивом развитии.

К стратегическим целям обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в ней относились: сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты; ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. В Стратегии ими признаются: сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики; ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Анализ изменений стратегических целей обеспечения экологической безопасности позволяет сделать вывод о том, что произошло существенное смещение акцентов в части формулирования целеполагания, а значит и содержания средств, используемых для достижения уточненных целей.

Если в предыдущем документе первой целью провозглашалось сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты, т.е. именно природная среда признавалась объектом обеспечения экологической безопасности, то в Стратегии таковой целью признается сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики. Толкование этого положения позволяет заключить, что указанная цель сформулирована таким образом, чтобы объектом обеспечения экологической безопасности выступали человек, общество и государство, являющиеся объектами обеспечения национальной безопасности.

Несущественные, на первый взгляд, уточнения в формулировке второй цели также имеют серьезную смысловую нагрузку, влекущую в т.ч. изменения в правовом регулировании отношений по обеспечению экологической безопасности. Формулировка «ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности...» изменена на «ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности...». «Экологические последствия хозяйственной деятельности» — понятие аморфное, слишком широкое для того, чтобы могло быть применено как основание для проведения мероприятий по восстановлению нарушенной природной среды, создающей угрозу для человека, общества и государства. Общеизвестно, что любая хозяйственная деятельность наносит ущерб природной среде, но общество санкционирует ее для удовлетворения своих разнообразных потребностей. При этом презюмируется, что экологические последствия такой деятельности не создают непосредственную угрозу экологическим правам и интересам человека, общества и государства.

Термин «экологический ущерб от хозяйственной деятельности» подразумевает, что речь в данном случае идет о таких изменениях в природной среде (ущербе), ликвидация которых становится непременным условием для обеспечения экологической безопасности. Этот термин позволяет эффективнее использовать правовые средства для понуждения как лиц, несущих ответственность за причиненный экологический ущерб, так и органов публичной власти к принятию мер по ликвидации причиненного ущерба.

Следует заметить, что по-прежнему существуют серьезные проблемы, т.к. Стратегия использует в данном случае конституционный термин «ущерб», который не применяется в экологическом законодательстве, устанавливающем обязанность хозяйствующего субъекта восстановить нарушенное в результате его деятельности состояние природной среды. Статья 42 Конституции РФ провозглашает право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 77–79) устанавливает обязанность лиц, причинивших вред природной среде, полностью возместить его (ст. 77). Причем вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружаю-

щей среды, должен быть компенсирован (ст. 78), а причиненный здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды — возмещен (ст. 79).

Связано это, очевидно, и с тем, что гражданское законодательство, устанавливающее принципы, способы и порядок восстановления нарушенных прав, также применяет термин «возмещение вреда», а не «возмещение ущерба»<sup>9</sup>.

Стратегия, используя конституционный термин «ущерб», определяет цели в области восстановления природной среды, претерпевшей негативные изменения в процессе хозяйственной деятельности. Однако в Конституции РФ он закрепляет права субъектов, а не их обязанности по восстановлению нарушенной природной среды. Естественно, что в Стратегии как документе государственного стратегического планирования определяются задачи по обеспечению экологической безопасности всех граждан, проживающих на территории Российской Федерации, общества и государства.

Дополнительные вопросы, касающиеся использования рассматриваемого термина «ликвидация ущерба», вызывает содержащийся в п. 86 Стратегии перечень мер по противодействию угрозам в области экологической безопасности и рационального природопользования. Одной из таких мер является ликвидация вредных последствий антропогенного воздействия на окружающую среду, а также реабилитация территорий и акваторий, загрязненных в результате такого воздействия, в т.ч. при осуществлении военной деятельности. Понятно, что эта мера должна быть направлена на решение задачи по ликвидации экологического ущерба. Однако вместо использования уже примененных понятий, Стратегия предусматривает меры по «ликвидации вредных последствий антропогенной деятельности». Следует заметить, что Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы<sup>10</sup> включает в себя мероприятия по «ликвидации прошлого экологического ущерба».

Таким образом, отмечая возросший уровень проработки в Стратегии основных понятий в области обеспечения экологической безопасности, следует подчеркнуть, что в части достижения цели: «ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности», документ не в достаточной степени проработан, т.к. использует различную терминологию, не используемую как законодательством об охране окружающей среды, так и государственными планирующими документами, предусматривающими комплекс мер по охране окружающей среды.

Оценивая содержащиеся в Стратегии указания на угрозы экологической безопасности, следует отметить, что она, в отличие от Стратегии до 2020 г., содержит широкий перечень таких угроз, в частности: истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, в т.ч. в результате неэффективного и «хищнического» природопользования, преобладание в экономике добывающих и ресурсоемких отраслей, большой удельный вес теневой экономики в сфере использования природных ре-

сурсов, наличие экологически неблагополучных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения и деградации природных комплексов. Указываются и причины, обостряющие проблемы в области экологии.

Перечень угроз приобрел достаточно конкретный характер, что подразумевает и конкретизацию мер по противодействию им. В этом смысле Стратегия отличается необходимой логичностью. Анализ угроз и мер по противодействию им позволяет увидеть их необходимую корреляцию, что, конечно же, должно обеспечить эффективность использования указанных мер. Так, например, угроза, связанная с наличием экологически неблагополучных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения и деградации природных комплексов, должна быть устранена путем принятия мер по ликвидации вредных последствий антропогенного воздействия на окружающую среду, а также реабилитации территорий и акваторий, загрязненных в результате такого воздействия, в т.ч. при осуществлении военной деятельности.

Угроза, выражающаяся в нехватке мощностей по очистке атмосферных выбросов, промышленных и городских сточных вод, по обработке, обезвреживанию, утилизации, размещению и переработке твердых отходов производства и потребления, подлежит нейтрализации путем принятия мер по развитию индустрии утилизации и вторичного использования отходов производства и потребления; созданию удовлетворяющих современным экологическим стандартам полигонов для размещения, утилизации и переработки твердых отходов производства и потребления; строительству и модернизации очистных сооружений, а также внедрению технологий по снижению объема выбросов вредных веществ и сточных вод.

Недостаточная эффективность государственного контроля за состоянием окружающей среды и соблюдением экологических нормативов хозяйствующими субъектами должна быть преодолена путем развития системы государственного экологического контроля и надзора, государственного мониторинга окружающей среды, животного и растительного мира, земельных ресурсов.

Загрязнение окружающей среды, вызванное трансграничным переносом токсичных веществ, возбудителей инфекционных заболеваний и радиоактивных веществ с территорий других государств, преодолевается путем развития международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и т.д.

В связи с тем, что национальная безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, является единым и понятием, и состоянием, меры по противодействию отдельным угрозам экологической безопасности, сформулированным в п. 84 Стра-

тегии, предусматриваются и в иных разделах Стратегии. Так, например, меры по противодействию угрозам, выражающимся в истощении запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, включены в меры по противодействию угрозам экономической безопасности. К ним относятся: освоение новых ресурсных источников (п. 58); устойчивое обеспечение внутреннего спроса на энергоносители стандартного качества, рост энергоэффективности и энергосбережения, конкурентоспособности отечественных энергетических компаний и производителей энергоносителей, предотвращение дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей, производство комплектующего оборудования, стабильное функционирование систем энерго- и теплоснабжения (п. 60); создание стратегических резервов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для гарантированного обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и потребностей экономики страны на долгосрочную перспективу (п. 64).

Хищническое природопользование, большой удельный вес теневой экономики в сфере использования природных ресурсов как угрозы экологической безопасности преодолеваются комплексом мер, содержащихся в разделе Стратегии об обеспечении государственной и общественной безопасности. К таким мерам с полным основанием можно отнести развитие системы выявления, предупреждения и пресечения организованной преступности (п. 47), искоренение причин и условий, порождающих коррупцию, реализацию Национальной стратегии противодействия коррупции и национальных планов противодействия коррупции (п. 46) и др.

Таким образом, Стратегия более системно и обоснованно решает вопросы обеспечения экологической безопасности как составной части (элемента) национальной безопасности, по сравнению со Стратегией до 2020 г. Вместе с тем нерешенными остаются проблемы соотношения экологической безопасности и охраны окружающей среды, оправданность включения в стратегические национальные приоритеты позиции об «экологии живых систем и рациональном природопользовании», использования некоторых основных понятий для характеристики угроз национальной безопасности в экологической сфере и мер по их нейтрализации.

Предполагается, что ответы на эти и иные вопросы в сфере обеспечения экологической безопасности должны содержаться в Стратегии экологической безопасности, поручение по разработке которой было дано Президентом РФ на заседании Совета Безопасности РФ 20 ноября 2013 г. Проекты Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. представлялись и в 2014 г., и в 2015 г., однако не были доработаны и введены в действие. Очередной проект Стратегии экологической безопасности размещен его разработчиком — Минприроды России на его сайте 28 января 2016 г.<sup>11</sup> То обстоятельство, что указанный документ обнародован после введения в действие Стратегии, позволяло надеяться, что он будет соответствовать ей, развивать ее положения в отношении



одного из видов национальной безопасности — безопасности экологической. Между тем эти надежды оправдываются лишь частично. Проект Стратегии экологической безопасности разрешает ряд вопросов, на которые обращалось внимание в научно-теоретических работах, посвященных проблемам обеспечения национальной и экологической безопасности<sup>12</sup>. Заслуживает поддержки содержащееся в документе определение экологической безопасности как состояния защищенности человека, общества и государства от угроз, вызываемых изменениями окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности, а также природных явлений. В нем верно определяются объекты обеспечения безопасности — человек, общество и государство, а также источник угроз экологической безопасности — изменения природной среды, вызванные хозяйственной и иной деятельностью, а также природными явлениями.

Обоснованной представляется и структура документа. Можно оценить как излишний лишь разд. IV проекта Стратегии экологической безопасности: «Тенденции и возможные сценарии развития ситуации в сфере обеспечения экологической безопасности Российской Федерации». Содержащиеся в п. 31–38 этого раздела декларативные положения должны быть преобразованы в конкретные меры обеспечения экологической безопасности и включены в соответствующий раздел проекта.

Возможные сценарии реализации Стратегии экологической безопасности, содержащиеся в п. 39–42 раздела, можно было бы признать необходимым элементом проекта, если бы в соответствии с ними менялись меры по противодействию угрозам экологической безопасности, а также планируемые результаты реализации Стратегии экологической безопасности, источники и механизмы ее ресурсного обеспечения. Без такой увязки описание сценариев не несет никакой смысловой нагрузки и не может обеспечивать реализацию Стратегии экологической безопасности. Однако в проекте Стратегии экологической безопасности есть серьезные несоответствия Стратегии национальной безопасности.

Целью государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения экологической безопасности провозглашается предотвращение негативных изменений окружающей среды, обусловленных хозяйственной и иной деятельностью, а также природными явлениями. В Стратегии цель обеспечения экологической безопасности включает в себя также ликвидацию прошлого экологического ущерба.

Стратегия экологической безопасности содержит оценку угроз экологической безопасности в разд. II «Оценка текущего состояния экологической безопасности Российской Федерации» и разд. III «Вызовы и угрозы экологической безопасности Российской Федерации». Несмотря на то, что содержание этих разделов достаточно обширное, в них в полной мере не нашли отражение сформулированные в Стратегии национальной безопасности такие угрозы, как истощение запасов минерально-сырьевых, водных

и биологических ресурсов, в т.ч. в результате неэффективного и «хищнического» природопользования.

Стратегия национальной безопасности содержит перечень конкретных мер, направленных на противодействие угрозам экологической безопасности. Стратегия экологической безопасности оперирует понятием «основные инструменты реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности» и перечисляет организационные меры, направленные на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. В этой части Стратегия национальной безопасности, несмотря на то, что является документом стратегического планирования, носящим более общий характер, содержит более конкретные меры, чем проект Стратегии экологической безопасности, которая должна бы, наоборот, конкретизировать меры, содержащиеся в Стратегии национальной безопасности.

Проект Стратегии экологической безопасности не воспринимает закрепленный в Стратегии подход к системе используемых терминов. Стратегия содержит определения и использует такие основные понятия, как национальные интересы, обеспечение национальной безопасности, стратегические национальные приоритеты, система обеспечения национальной безопасности. Проект Стратегии экологической безопасности эти термины игнорирует. Национальные интересы в экологической сфере, стратегические национальные приоритеты, система обеспечения национальной безопасности (применительно к экологической безопасности) отсутствуют вовсе. Обеспечение экологической безопасности используется только в разд. IV «Тенденции и возможные сценарии развития ситуации в сфере обеспечения экологической безопасности Российской Федерации».

Такой подход разрушает единое понимание национальной безопасности и экологической безопасности как одного из ее видов (п. 6 Стратегии национальной безопасности)

В проекте Стратегии экологической безопасности не содержится полный перечень мер по противодействию угрозам экологической безопасности. «Основные инструменты реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности», содержащиеся в разд. V проекта, не обеспечивают нейтрализацию угроз, перечисленных в разд. II «Оценка текущего состояния экологической безопасности Российской Федерации» и разд. III «Вызовы и угрозы экологической безопасности Российской Федерации». В нем не предусмотрены меры (инструменты) по противодействию угрозам, создающим опасность для жизни и здоровья человека. Такими мерами могут быть следующие: признание отдельных территорий зонами экологического бедствия и чрезвычайной экологической ситуации; принятие программ медицинской реабилитации для населения, проживающего на экологически неблагоприятных территориях, запреты на ведение в их пределах сельскохозяйственного производства, использо-

вание живых ресурсов, представляющих угрозу для жизни и здоровья человека.

Предложенный подход, очевидно, требует корреляции положений проекта Стратегии экологической безопасности с государственными программами в области медицинского и санитарного обеспечения населения. Проектом не предусматривается и комплекс необходимых мер по противодействию незаконной хозяйственной и иной деятельности, включая браконьерство, которые определены как угрозы экологической безопасности. Не содержит он и мер (инструментов), направленных на борьбу с ухудшением состояния почв и земель (п. 11 проекта).

Противодействие этим угрозам (чаще — уже не угрозам, а конкретным состояниям, не обеспечивающим защищенность человека, общества и государства от негативного влияния окружающей среды) должно осуществляться в соответствии с государственными программами борьбы с преступностью, коррупцией, мелиорации земель в Российской Федерации.

Есть необходимость развить в проекте Стратегии экологической безопасности представления о мерах по противодействию угрозам экологической безопасности, содержащиеся в Стратегии.

Совершенствование проекта Стратегии экологической безопасности, приведение его в соответствие со Стратегией национальной безопасности, устранение декларативности многих положений, использование наработанных наукой и практикой мер по противодействию угрозам экологической безопасности позволит разработать документ, реализация которого обеспечит выполнение главной задачи — обеспечить экологическую безопасность человека, общества и государства. Он не должен приниматься в сыром виде, не должен «предназначаться для имитации новых реформ, для демонстрации бурного правотворчества и движения вперед, для отчета о законопроектной деятельности»<sup>13</sup>.

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. II, ст. 212.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. I, ст. 3378.

<sup>3</sup> См.: Интервью Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Н.П. Патрушева // Российская газета. 23 дек.

<sup>4</sup> См.: Комментарии заместителей Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Владимира Назарова, Михаила Попова, Рашида Нургалиева и др. URL: <http://www.scrf.gov.ru/News/22/1006.html> (дата обращения: 29.01.2016).

<sup>5</sup> См.: Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория // Lex russica. 2014. № 5. С. 543–555; Платонов Ю.Н. Экологическая компонента национальной безопасности России // Журнал российского права. 2011. № 8; Русин С.Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5; Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. 2014. № 7.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

<sup>7</sup> См.: Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 30–42; Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 46; Гиззатуллин Р.Х. Роль законотворческой деятельности в реализации экологической функции государства: теория и практика // Экологическое право. 2014. № 2. С. 7–14; Волков Г.А. Кодификация законодательства об охране окружающей среды как реализация единой государственной экологической политики // Экологическое право. 2010. № 6. С. 21–24.

<sup>8</sup> См.: Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 15, ст. 1572.

<sup>9</sup> См.: Малеина М.Н. Восстановление нарушенного состояния окружающей среды как способ защиты права на благоприятную окружающую среду // Экологическое право. 2015. № 3. С. 7–10.

<sup>10</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. III, ст. 2171.

<sup>11</sup> URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=142854> (дата обращения: 3.03.2016).

<sup>12</sup> См.: Недосекова Е.С. К вопросу об объектах безопасности // Административное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 48–51; Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // Юрист. 2013. № 21. С. 15–18; Вербицкий В.В. Национальная безопасность Российской Федерации в экологической сфере как категория // Экологическое право. 2013. № 4. С. 2–7; Выпханова Г.В. Информационное содержание эколого-правовых мер и экологического управления // Административное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 18–28.

<sup>13</sup> Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: монография. М., 2015. С. 134.

**Н.Г. Нарышева\***

## **СООТНОШЕНИЕ РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА И ЦЕЛИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА**

Советское земельное законодательство, развиваясь на основе исключительной государственной собственности на землю, сформировало два взаимосвязанных юридических приема определения содержания правового режима земельных участков. Во-первых, он определялся принадлежностью земельного участка к категории земель; во-вторых, конкретный вид использования земельного участка устанавливался при его предоставлении. Дуализм правовых средств определения содержания правового режима земельных участков нашел отражение в терминологии Земельного кодекса РСФСР от 1 июня 1970 г., который оперировал как понятием «основное целевое назначение», определявшимся принадлежностью к категории земель, так и понятием «целевое назначение», представлявшим собой конкретный вид использования, соответствующий основному целевому назначению, устанавливаемый при предоставлении земельного участка.

Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 отказался от использования понятия «основное целевое назначение», сохранив лишь «целевое назначение», что привело к терминологическому пробелу в части разграничения различных правовых инструментов определения со-

---

\* Нарышева Наталья Германовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; e-mail: narysheva@bk.ru

держания правового режима земельных участков. Дополнительно возник и существенный пробел в связи с включением в 90-е г. прошлого столетия земельных участков в оборот: законодательство не предусматривало правовых оснований сохранения юридического значения цели предоставления земельного участка для лица, приобретшего права на этот земельный участок на вторичном рынке. Наличие этого пробела стало частично восполняться посредством включения в число правовых средств определения содержания правового режима земельных участков разрешенного использования. При этом, как указывает О.И. Крассов, разрешенное использование является определением целевого назначения каждого земельного участка<sup>1</sup>.

Впервые в законодательном акте установление разрешенного использования по результатам правового зонирования было предусмотрено Градостроительным кодексом РФ от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ (далее — ГК РФ 1998 г.). Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» установил, что в Едином государственном реестре земель (один из основных документов государственного земельного кадастра) должны содержаться сведения о разрешенном использовании земельного участка. В соответствии с Порядком ведения государственного реестра земель кадастрового района<sup>2</sup> сведения о разрешенном использовании земельного участка вносились в указанный реестр в соответствии с имеющим юридическую силу документом, установившим данное разрешенное использование. Если разрешенное использование не было установлено, в строку записывалась цель предоставления, указанная в акте органа власти о предоставлении земельного участка. Учитывая, что положения ГК РФ 1998 г. в части проведения зонирования реализованы не были, в данные государственного земельного кадастра сведения о разрешенном использовании земельных участков вносились на основании правоустанавливающих документов, определявших цель предоставления земельного участка.

Таким образом, по крайней мере, при ведении государственного земельного кадастра (впоследствии — государственного кадастра недвижимости) произошла трансформация цели предоставления земельного участка в разрешенное использование земельного участка.

Подпункт 3 п. 1 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» установил, что до утверждения правил землепользования и застройки решение об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования принимается главой местной администрации. Изменить можно только то, что установлено. Учитывая, что никаких иных правовых форм установления конкретного вида использования земельных участков, помимо определения цели предоставления на стадии возникновения прав на земельный участок, не существовало, законодатель приведенным по-

ложением фактически легализовал трансформацию цели предоставления земельного участка в его разрешенное использование.

Однако в переходных положениях земельного и градостроительно-го законодательства нормы общего характера, которую можно было бы рассматривать как основание признания цели предоставления земельного участка его разрешенным использованием, не имеется. Отсутствие такой нормы порождает неопределенность в вопросе о том, утратила ли свое юридическое значение цель предоставления, в частности, указанная в договоре аренды земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Президиум Высшего Арбитражного суда РФ высказал по этому вопросу следующую позицию. Согласно п. 1 ст. 615 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (далее — ГК РФ) арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора, а если они не определены, то в соответствии с назначением имущества. В связи с наличием договорных отношений с собственником земли изменение использования земельного участка (в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом) предполагает изменение соответствующего договора и невозможно без изменения такого договора. Арендатор не вправе изменять договор в одностороннем порядке и не может обязать изменить вид разрешенного использования арендованного земельного участка по выбору арендатора. Воля арендатора как обладателя обязательственного права, направленная на использование земельного участка иным образом, нежели установленный в договоре, в т.ч. и посредством изменения вида разрешенного использования земельного участка, не является абсолютной и не может ущемлять права собственника земельного участка<sup>3</sup>.

Приведенная позиция Президиума Высшего Арбитражного суда РФ, предопределяя приоритет применения норм гражданского законодательства по отношению к нормам земельного и градостроительного законодательства, нивелирует юридическое значение, во всяком случае для арендаторов земельных участков, одного из самых важных инструментов градостроительного зонирования — права выбора разрешенного использования земельного участка.

Следует отметить, что Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 171-ФЗ) внес определенный вклад в разграничение действия норм земельного и гражданского законодательства в рассматриваемой сфере. Так, в соответствии с п. 17 ст. 39.8 Земельного кодекса РФ от 24 октября 2001 г. № 136-ФЗ (далее — ЗК РФ) в редакции указанного Закона внесение изменений в заключенный по результатам аукциона или в случае признания аукциона несостоявшимся договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собствен-

ности, в части изменения видов разрешенного использования такого земельного участка не допускается. Тем самым земельное законодательство косвенно вывело разрешенное использование, которое ранее зачастую подменялось целью аренды, из числа договорных условий. Как следствие, разрешенное использование не может быть изменено по соглашению сторон в порядке ст. 450 ГК РФ. Вместе с тем фактически законодатель исключил лиц, приобретших права на земельный участок по результатам аукциона на право заключения договора аренды, из числа субъектов права выбора разрешенного использования, предусмотренного п. 3 ст. 37 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее — ГрК РФ).

Представляется, что земельным законодательством должны быть предусмотрены четкие положения, исключающие цель аренды из числа договорных условий, поскольку разрешенное использование должно являться универсальным инструментом, определяющим конкретный вид использования земельного участка. В частности, заключению договора аренды земельного участка на конкурентной основе не должно предшествовать установление разрешенного использования земельного участка, как это предусмотрено подп. 5 п. 8 ст. 39.11 ЗК РФ. В таком договоре аренды не должно содержаться указания на вид разрешенного использования земельного участка, поскольку его выбор должен быть осуществлен арендатором самостоятельно и без дополнительных согласований.

Необходимо иметь в виду, что земельным законодательством предусмотрен ряд оснований предоставления земельных участков без торгов. Так, например, в соответствии с подп. 9 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ земельные участки, предназначенные для ведения сельскохозяйственного производства, при определенных условиях могут быть предоставлены гражданам и юридическим лицам без торгов. Подпункт 10 указанной статьи с учетом положений ст. 39.18 ЗК РФ предоставляет гражданам возможность приобретения земельного участка в собственность без торгов для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам — для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности. Статья 39.6 ЗК РФ устанавливает обширный перечень оснований предоставления земельных участков в аренду без торгов: предоставление земельного участка в соответствии с указом или распоряжением Президента РФ; распоряжением Правительства РФ для размещения объектов социально-культурного назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов; для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения и т.д.

Судебной практикой выработаны подходы, обоснованно ограничивающие пределы осуществления права выбора разрешенного использования земельного участка, приобретенного в рамках неконкурентных процедур.

Так, Президиум Высшего Арбитражного суда РФ указал, что ЗК РФ установлены различный порядок и процедуры для предоставления в аренду земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей строительства и для целей, не связанных со строительством. Изменение вида разрешенного использования земельного участка, не предполагающего создание объекта недвижимости, на разрешенное использование, предполагающего строительство объекта капитального строительства, по существу направлено на обход процедур, предусмотренных земельным законодательством для предоставления земельных участков для целей строительства объектов недвижимости, в т.ч. процедуры торгов для ранее сформированных и поставленных на кадастровый учет земельных участков<sup>4</sup>.

Несмотря на внесение существенных изменений в земельное законодательство в части установления оснований и процедуры предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, правовая позиция, сформированная Президиумом Высшего Арбитражного суда РФ, не утратила своей актуальности. При определении сферы действия права выбора разрешенного использования земельного участка следует исходить из того, что приобретение земельного участка на неконкурентной основе с последующим изменением разрешенного использования в порядке, предусмотренном п. 3 ст. 37 ГрК РФ, должно рассматриваться как злоупотребление правом. В связи с этим исключением из общего правила, предполагающего возможность правообладателя самостоятельно осуществить выбор разрешенного использования без дополнительных согласований, должен стать запрет на реализацию этого права лицами, приобретшими права на земельные участки в собственность или аренду без торгов. Более того, целесообразно распространить действие этого запрета на покупателей земельного участка и лиц, которым передаются права и обязанности по договору аренды земельного участка.

Для случаев предоставления земельных участков на неконкурентной основе должен быть предусмотрен специальный порядок установления разрешенного использования земельного участка органами государственной власти и органами местного самоуправления, предшествующий заключению договора аренды земельного участка, учитывая, что положения п. 3 ст. 37 ГрК РФ к рассматриваемым отношениям не применимы по основаниям, изложенным выше.

Введение в действие Федерального закона № 171-ФЗ и утверждение Классификатора видов разрешенного использования земельных участков<sup>5</sup> поставили еще один вопрос в установлении соотношения разрешенного использования земельных участков и цели их предоставления. Если с принятием ГрК РФ 1998 г. определилась тенденция развития законодательства в направлении трансформации цели предоставления в разрешенное использование земельного участка и придания универсальности разрешенному использованию как средству определения правового режима земельного



участка, то с введением в действие указанных нормативных правовых актов наметилось направление к разграничению этих правовых конструкций.

Как уже указывалось, Земельный кодекс РФ (в ред. Федерального закона № 171-ФЗ) установил перечень оснований (случаев) предоставления земельных участков без торгов, часть которых являются видами использования земельного участка. В свою очередь Классификатор установил исчерпывающий перечень видов разрешенного использования земельных участков. Некоторые виды использования земельных участков, являющиеся основанием неконкурентного приобретения прав на земельный участок (например, крестьянское фермерское хозяйство), не поименованы в Классификаторе как допустимый вид разрешенного использования. В такой ситуации использование земельного участка для крестьянского фермерского хозяйства можно рассматривать лишь как цель предоставления земельного участка, а не разрешенное использование земельного участка.

Кроме того, Земельный кодекс РФ установил такие основания предоставления земельных участков без торгов, которые лишь самым общим образом определяют вид использования земельного участка. Так, например, в соответствии с п. 21 ст. 39.6 ЗК РФ без торгов предоставляется земельный участок, расположенный в границах особой экономической зоны, для выполнения функций по созданию за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования объектов недвижимости в границах особой экономической зоны. Такая формулировка основания неконкурентного приобретения прав на земельный участок, по сути являясь целью предоставления земельного участка, не может рассматриваться как вид разрешенного использования, поскольку, как справедливо указывает Л.Е. Бандорин, главным правилом описания видов разрешенного использования следует признать возможность однозначного понимания формулировок правоприменителями<sup>6</sup>.

Представляется, что дуализм разрешенного использования земельного участка и цели его предоставления при неочевидности юридической природы последней не будет способствовать определенности правового режима земельного участка.

Указанная проблема частично может быть решена посредством отказа от нормативного исчерпывающего перечисления видов разрешенного использования земельных участков. Л.Е. Бандорин отмечает нецелесообразность установления на федеральном уровне перечня или групп видов разрешенного использования и обосновывает свою позицию неисчислимой разнородностью функциональных характеристик использования объектов, которые могут быть возведены или размещены на земельном участке. Кроме того, он полагает, что Классификатор создает потенциальную опасность ограничения прав органов государственной власти и местного самоуправления по установлению видов разрешенного использования в правилах землепользования и застройки<sup>7</sup>. Рассмотренная проблема, порождающая дуализм цели предоставления и разрешенного использования

земельного участка, может служить дополнительным основанием отмены Классификатора.

Таким образом, при отсутствии нормативно установленного исчерпывающего перечня видов разрешенного использования в тех случаях, когда основания неконкурентного предоставления земельных участков будут соответствовать требованиям определенности описания конкретного вида использования, цель предоставления будет совпадать с разрешенным использованием земельного участка, установление которого должно предшествовать возникновению прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности. В случаях недостаточной определенности описания вида использования как основания неконкурентного предоставления земельного участка конкретный вид разрешенного использования, соответствующий градостроительному регламенту либо проекту планировки, должен указываться в договоре аренды земельного участка. При этом следует исходить из того, что цель предоставления земельного участка как основание неконкурентного предоставления земельного участка, указанная в договоре аренды, в ходе дальнейшего использования земельного участка должна иметь лишь одно значение, а именно служить основанием запрета на реализацию права выбора разрешенного использования. Правовой режим земельного участка в такой ситуации должен определяться разрешенным использованием.

В заключение необходимо отметить, что земельное законодательство должно развиваться в направлении признания разрешенного использования единственным способом определения конкретного вида использования земельного участка. С этой целью представляется целесообразным исключение цели аренды земельного участка из числа договорных условий, установление порядка определения разрешенного использования для случаев предоставления земельных участков на неконкурентной основе, отказ от нормативного установления перечня допустимых видов разрешенного использования земельных участков.

<sup>1</sup> См.: *Крассов О.И.* Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // *Экологическое право*. 2012. № 2.

<sup>2</sup> Утвержден Приказом Росземкадастра от 15 июня 2001 г. № П/119 // *БНА ФОИВ*, 2001, № 27. Приказ утратил силу в связи с изданием Приказа Минэкономразвития РФ от 12 января 2001 г. № 2 «О признании утратившими силу некоторых актов Федеральной службы земельного кадастра России».

<sup>3</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 25 июня 2013 г. № 1756/13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 25 июня 2013 г. № 1756/13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Утвержден Приказом Минэкономразвития РФ от 1 сент. 2014 г. № 540 // *Российская газета*. 2014. 24 сент.

<sup>6</sup> См.: *Бандорин Л.Е.* Разрешенное использование земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 79.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 80–82.

А.А. Кадыров\*

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ВОД В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Охрана вод представляет собой деятельность, направленную на сохранение, восстановление и улучшение состояния природных запасов воды на Земле. Достижение этих целей обеспечивается разнообразными способами — естественнонаучными, техническими, экономическими, воспитательными средствами. Правовой способ охраны вод играет немаловажную роль в сохранении качества природных вод. Совокупность правовых средств, используемых для достижения указанных целей, составляет правовую охрану вод. Эти средства включают издание и применение соответствующих законов и других правовых актов, установление запретов и дозволений, всестороннее обеспечение исполнения правовых требований охраны вод, контроль за их соблюдением и осуществление юридических санкций в случае их нарушения.<sup>1</sup> В связи с тем, что охрана вод обусловлена взаимосвязью природных запасов воды с другими составными частями природы: землей, ее недрами, лесами, животным и растительным миром, требования водного законодательства должны содержаться и в ином природоресурсном законодательстве. В первую очередь, содержание норм по охране вод должны быть прописаны в головном источнике водного права — в Водном Кодексе Кыргызской Республики. Механизм правовой охраны вод должен основываться на пункте 5 статьи 12 Конституции Кыргызской Республики которая гласит, что воды, наряду с другими природными ресурсами находятся под особой охраной государства. Охране водных ресурсов от загрязнения и истощения посвящена глава 9 Водного Кодекса Кыргызской Республики. Отраслевые кодексы, в том числе и Водный Кодекс, имеют первоначальную цель регулировать порядок использования природных ресурсов, поэтому при анализе качества данных правовых норм нужно их рассматривать сквозь призму требований природоохранного законодательства и в первую очередь, требований Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды». Статья 4 данного Закона закрепляет, что воды наряду с другими природными ресурсами подлежат охране от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного отрицательного воздействия. Статья 50 ВК КР устанавливает общий запрет на загрязнение воды выражающийся в том, что сброс загрязняющих веществ в водные объекты, водохозяйственные сооружения и земли водного фонда запрещается, за исключением случаев, определенных в разрешении на сброс. То есть сброс должен контролироваться государством в лице специально уполномоченного органа управления водными

\* Кадыров Азамат Анварбекович — и.о. доцента кафедры гражданского права и процесса Юридического факультета Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына (Кыргызстан), член ассоциации «Юристы Кыргызстана»; e-mail: skorolev1976@mail.ru

ресурсами. Положением, утверждаемым Правительством КР определяется максимальный объем сброса отходов и загрязняющих веществ в водный объект, водохозяйственное сооружение или земли водного фонда, процессы и стандарты для очистки отходов и загрязнителей до их сброса в водный объект, водохозяйственное сооружение или земли водного фонда. А сам Водный Кодекс в статье 52 определяет, что должно содержать разрешение:

количество загрязняющих веществ, которые можно сбросить за определенный промежуток времени;

описание месторасположения сбросных сооружений с их характеристикой и приложением картографического материала;

мониторинг сбросов владельцем разрешения и периодичность с которой данная информация по мониторингу должна представляться в уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды;

описание процессов очистки отходов и загрязнителей, которые были проведены и в дальнейшем будут проводиться перед сбросом их в водный объект;

описание проекта строительства и эксплуатации всех сооружений по предварительной и окончательной очистке отходов и загрязняющих веществ, а также сбросных сооружений и контролирующих устройств;

другие условия определяемые Правительством КР, необходимые для сокращения или предотвращения загрязнения водных объектов и водохозяйственных сооружений, соответствия качеству воды, включая сезонные или другие изменения количества или концентрации загрязнителей, которые могут быть сброшены. В третьем пункте статьи 52 оговаривается, что в разрешении на сброс могут быть установлены ограничения для владельца разрешения в виде снижения концентрации загрязнителей. Определенную сложность в осуществлении контроля по охране водных объектов представляет то, что земельные участки категории земель сельскохозяйственного назначения могут находиться в частной собственности и водохозяйственные сооружения, при использовании которых возможно загрязнение вод могут также находиться в частной собственности. В первую очередь, это касается специальных субъектов водного права — ассоциаций водопользователей и их союзов. Правовое регулирование деятельности ассоциаций водопользователей осуществляется на основании Закона КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей». В отношении водопользователей-членов ассоциации статья 33 ВК КР оговаривает, что эти водопользователи снабжаются водой ассоциациями водопользователей на основе ежегодного заключаемого договора. В соответствии со статьей 51 ВК КР Правительство КР должно утвердить список загрязняющих веществ, представляющих угрозу для окружающей среды, запрещаемых для сброса в водные объекты, водохозяйственные сооружения или земли водного фонда. а также утверждает Положение, определяющее максимальный объем сброса отходов и загрязняющих веществ в водный объект, процессы и стандарты для очистки отходов и загрязнителей до их сброса в

водный объект, водохозяйственное сооружение или земли водного фонда. Как минимум, два нормативных акта должны быть приняты и периодически обновляться в зависимости от исследований проводимых с загрязняющими веществами и процедурами проведения процессов и стандартов в целях очистки от них.

На сегодняшний день, разрешительная система водопользования по действующему водному законодательству, основывается только на разрешении на сброс загрязняющих веществ, на другие цели водопользования разрешения не требуется. Закон КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 10 декабря 2012 г. № 90 отменил необходимость приобретения разрешения на девять приоритетных видов водопользования прямо указанных в ВК КР. На основании вышеназванного закона из 99 статей ВК полностью утратили силу семь статей, а двадцать одна статья существенно сокращена, при этом, порядок получения разрешений остался. Что теперь представляет из себя по юридической конструкции Водный Кодекс, не совсем понятно. Природоресурсное законодательство осуществляется на разрешительном типе правового регулирования отношений. Внесенные изменения в части отмены разрешений противоречат принципу приоритета публичных интересов над частными. Это, в свою очередь, может привести к истощению, засорению и загрязнению вод, и в конечном итоге к деградации экосистем. Есть два варианта выхода из создавшейся ситуации: первый вариант — посредством принятия проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Водный Кодекс Кыргызской Республики» вернуть разрешительный порядок водопользования, и второй вариант — полностью перейти на договорной порядок предоставления природных водных ресурсов в пользование. Кроме того, утратили силу такие жизненно важные «кровеносные» подзаконные нормативные акты как «Правила охраны поверхностных вод» от 9 августа 1993 г. и «Правила приема сточных вод в канализацию» от 5 мая 1994 г. № 79 в связи с принятием Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах» (в ред. от 20 июля 2009 г. № 241) Причина утраты силы правовых актов чисто юридическая: новая редакция закона существенно сократила количество правотворческих органов. Это было сделано законодателем во избежание пресловутого ведомственного интереса при принятии нормативного правового акта. По действующей редакции закона только Правительство Кыргызской Республики в системе исполнительной ветви власти полномочно принимать нормативные правовые акты. Дело было за малым — принятие непосредственно Правительством КР данных нормативных актов. Но этого сделано не было. Но ведь, дело не только в этом. Надо отметить, что современная концепция природоохранного нормирования, основанная на установлении предельно допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, которая не вызывает нежелательных изменений в ней, была разработана в Кыргызстане в 70–80-х годах прошлого столетия и действовала по настоящее время

практически в неизменном виде. В Кыргызстане на тот момент действовало общесоюзное законодательство, и в связи с этим, уместно привести высказывания российского ученого О. Романовой, о том, что «слабостью действующей системы экологического нормирования является то, что она, будучи логически и научно обоснованной, практически не учитывает возможности современных технологий и экономики. Это приводит к разрыву теории и практики правового регулирования нормирования.»<sup>2</sup>

Реализация требований по охране водных объектов основываются на системе нормирования качества окружающей среды. В статье 7 Закона КР «Об охране окружающей среды» закрепляется, что «нормирование качества окружающей среды представляет собой систему нормативов и стандартов качества окружающей среды, разрабатываемых на основе международных конвенций и соглашений с учетом новейших достижений науки». Статья 8 этого же Закона, в отношении охраны вод, среди видов нормативов качества окружающей среды указывает нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в воде и нормативы предельно допустимых выбросов вредных веществ. Статья 13 Закона, в свою очередь, устанавливает, что специальное природопользование осуществляется в рамках установленных лимитов. При этом, в Водном Кодексе КР в статье 1 вообще не дается определение понятия «охрана вод». Так как охрана водных объектов и охрана окружающей среды соотносятся как часть и целое, обращаемся к Закону КР «Об охране окружающей среды». Статья 2 данного Закона дает понятие термину «охрана окружающей среды» как «системе государственных и общественных мер, направленных на обеспечение гармоничного взаимодействия общества и природы на основе сохранения и воспроизводства природных богатств, рационального использования природных ресурсов, улучшения качества окружающей человека жизненной среды». Поэтому, необходимо в ВК КР, во-первых, дать понятие термину «охрана вод», во-вторых, максимально детально прописать, что в себя включает «система государственных и общественных мер», и указать, при этом, не только мероприятия, направленные на сохранение и восстановление водных объектов, но и мероприятия направленные на рациональное природопользование, предотвращение негативного воздействия на водные объекты, на ликвидацию последствий негативного воздействия при их наличии<sup>3</sup>. Считаю необходимым, убрать из юридической терминологии лишние слова, не употребляемые в природоохранном законодательстве и подойти предметно к этому вопросу.

Особое место в водном законодательстве Кыргызской Республики занимает Закон КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» принятый в 2002 году. Закон имел цель создания объединений водопользователей для обеспечения в общественных интересах эксплуатации и содержания ирригационных систем в сельской местности. В части охраны вод, закон накладывает финансовую обязанность содержания и управления ирригационными системами на ас-

социации. Статья 3 Закона устанавливает, что одной из основных задач ассоциаций водопользователей (далее АВП) является предотвращение загрязнения вод, осуществление мероприятий по улучшению качества земель, реабилитация и улучшение ирригационных систем внутри зоны обслуживания АВП. Статья 4 Закона закрепляет принципы деятельности АВП: «обеспечение рационального и экономного использования воды, сокращение непроизводительных потерь, предотвращение эрозии и засоления земель, недопущение переувлажнения земель»; «обеспечение экологической безопасности, соблюдение прав и законных интересов собственников земельных участков и землепользователей». Выполнение задач на основе вышеуказанных принципов должно было стимулировать передача на безвозмездной основе государством водохозяйственных сооружений ассоциациям водопользователей на основе принятия Постановления Правительства от 6 апреля 2004 г. № 234 «О передаче водохозяйственных сооружений в собственность ассоциаций водопользователей и их формирований». По сути, государство, являясь исключительным собственником водных ресурсов, передало в собственность других субъектов водных правоотношений водохозяйственные сооружения, которые находятся или связаны с водными объектами, оставив за собой право контроля. Насколько это правильно? Закон об АВП призван реализовывать нормы Водного Кодекса КР в части охраны вод. Охрана вод, в свою очередь, предусматривает ряд мероприятий, которые требуют финансовых затрат. Хотя частная собственность на водохозяйственные сооружения допускается только на те сооружения, которые обслуживают одну ассоциацию водопользователей, считаем, что государство должно нести часть финансового бремени. Другим примером того, что государство не может в полной мере решить вопрос финансового обеспечения содержания водохозяйственных сооружений субъектно, является принятие ряда постановлений Правительства. Сначала принимается Постановление Правительства от 28 декабря 2001 г. «О передаче систем сельского водоснабжения (кроме районных центров) в собственность сельским общественным объединениям потребителей питьевой воды и их последующей эксплуатации». Затем принимается Постановление Правительства «О передаче систем сельского водоснабжения с баланса сельских общественных объединений потребителей питьевой воды на баланс органов местного самоуправления» от 2 октября 2010 г. Пункт 4 Постановления поручает органам местного самоуправления закладывать ежегодно средства в своем бюджете для ремонта систем. Управление системами, при этом, остается за объединениями потребителей питьевой воды. Выход из создавшейся ситуации видится в создании конфедерации, с участием как водопользователей, так и заинтересованных государственных и муниципальных органов. Проблемы решались бы сообща, с выделением финансовых средств с трех бюджетов — государственного, муниципального и частного.

Важным подзаконным нормативным правовым актом в части охраны вод является Постановление Правительства «Об утверждении Положения о порядке ведения Государственного водного кадастра Кыргызской Республики» от 25 января 19995 г. № 19. В целях реализации статьи 6 Закона КР «Об охране окружающей среды», где одним из принципов охраны окружающей среды является принцип государственного учета и социально-экономической оценки природных ресурсов, подп. 2 пункта 1 вышеуказанного Положения закрепляет, что Государственный водный кадастр ведется в целях «планирования водохозяйственных мероприятий, рационального использования и охраны водного фонда, государственного учета и контроля за использованием и охраной вод, соблюдением норм и правил водопользования.» Сложность в ведении водного кадастра заключается в участии, по крайней мере, четырех государственных ведомств по соответствующим разделам, на которые указывает Положение. Пункт 20 Положения устанавливает необходимость оплаты за предоставление данных государственного водного кадастра. Считаем, что не все сведения содержащиеся в водном кадастре должны предоставляться на платной основе. Статья 50 Закона КР «Об охране окружающей среды» требует, чтобы информация об окружающей среде предоставлялась государственными органами за плату не превышающую стоимость технических (ксерокопирование, флэшки и т.д.) и трудовых затрат. Из трех разделов государственного водного кадастра, два имеют подраздел по качеству поверхностных вод и подземных вод, соответственно являются информацией экологического характера. Поэтому, надо привести в соответствие Положение с нормой статьи 50 Закона «Об охране окружающей среды».

Еще одной правовой мерой, направленной на охрану вод является принцип платности природопользования, установленный статьей 15 Закона КР «Об охране окружающей среды». В частности, за сброс загрязняющих веществ в водные объекты устанавливается плата, которую определяет Постановление Правительства Кыргызской Республики от 19 сентября 2011 года № 559 «Об утверждении методики определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике». Согласно пункту 18 Методики, расчет платы за сброс загрязняющих веществ в водные объекты составляет за одну тонну 1,2 сома (примерно 1 росс.рубль), что считаем платой слишком заниженной. На мероприятия по восстановлению чистоты природных вод нужны немалые финансовые средства, которые не закладываются в государственном бюджете. В связи с этим, природопользователи - пользователи водных ресурсов должны компенсировать загрязнение вод в государственные внебюджетные фонды охраны природы.

Закон Кыргызской Республики «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» от 8 мая 2009 г. № 151 устанавливает требования экологической безопасности, обеспечивающих охрану водных объектов. Закон также устанавливает требования по обеспечению охраны объектов животного и растительного



мира, что частично касается и охраны водных объектов. Нормы статьи 11 и 12 Закона в достаточной степени полно раскрывают содержание запретов и ограничений различных видов хозяйственной деятельности связанной с воздействием на водные объекты.

Положение «Об охране подземных вод» утратившее силу по причине принятия Закона КР «О нормативных правовых актах» в действующей редакции, где круг правотворческих органов в системе исполнительной власти сведен до минимума в лице Правительства Кыргызской Республики, устанавливает организационно-правовые механизмы охраны подземных вод от загрязнения. У заинтересованных министерств и ведомств, в данный момент есть возможность устранить недостатки и противоречия в содержании Положения, тщательно его проработать и представить на утверждение Правительства как того требует действующая редакция Закона «О нормативных правовых актах» от 20 июля 2009 г. № 241. По действующей редакции Закона КР «О недрах», подземные воды признаны полезными ископаемыми, а большинство пунктов Положения использует термин «водопользователь», накладывает обязанности на водопользователей, хотя, автоматически, исходя из того, что добыча полезных ископаемых является основным видом недропользования, в контексте горного законодательства должно осуществляться правовое регулирование. К примеру, п. 8.3 Положения для устройства полигона в целях подземного захоронения стоков в каждом отдельном случае требует наличие лицензии на недропользование или на водопользование, что считаем неприемлемым. Правовой акт должен четко регламентировать, какой разрешительный документ и в каком государственном органе, субъект правоотношений должен получить. Наличие в Положении создания межведомственных комиссий для устройства полигона по захоронению промышленных стоков и ликвидации выработок горных пород, считаем, положительным моментом правовой нормы.

Закон КР «О нормативных правовых актах» принятый в действующей редакции имеет своей целью упорядочить разработку и принятие нормативных правовых актов в системе исполнительной власти. По действующей редакции только Правительство является правотворческим органом в системе исполнительной власти. Считаем правильным, что законодатель принял такую норму. Устраняется ведомственный интерес при принятии актов. Но в то же самое время, регулирование отношений по охране вод нуждаются в скорейшем принятии Правительством новых подзаконных нормативных актов, таких как «Положение об охране подземных вод», «Правила охраны поверхностных вод в Кыргызской Республике», «Правила приема сточных вод в канализацию». Все эти акты имеют целью охрану вод. В вышеупомянутом Законе «О нормативных правовых актах» в статье 33-1 говорится, что нормотворческие органы должны систематически проводить мониторинг эффективности нормативных актов. При выявлении пробелов и недостатков, устранять их. Пока вместо утративших силу актов, не приняты новые.

В нынешних условиях, когда в экономических целях законодатель идет в разрез с принципом разрешительного порядка регулирования использования природных ресурсов, превращая Водный Кодекс Кыргызстана в непонятный ни для кого юридический документ, Закон Кыргызской Республики «О воде», принятый в 1994 году должен явиться основой применения водного законодательства. О том, что в Кыргызстане действуют одновременно два нормативных правовых акта — Закон «О воде» и Водный Кодекс, регулирующих одни и те же общественные отношения, но разные по своему содержанию, автор уже упоминал в юридической литературе.<sup>4</sup> Но ограниченность самого Закона «О воде» налицо. Это можно видеть по тому, какое количество подзаконных актов было разработано для полного охвата как использования, так и охраны водных ресурсов на тот период времени<sup>5</sup>. Только в области нормирования сбросов и охраны водных ресурсов разработано было, порядка 14 подзаконных актов. К примеру, условия выдачи разрешения на сброс сточных вод оговариваются в статье 36 Закона «О воде». Тем не менее, более детальных положений, где бы описывалось минимальное содержание формы разрешения на сброс сточных вод, не существует. По этому вопросу также отсутствует руководства для промышленности и разрешительных органов. Не существует установленных форм для заявок и разрешений. Результатом этого является невыполнение и различное толкование законов. Для того, чтобы разрешения были применимы, они должны быть четкими, конкретными и однозначными. В соответствии со статьей 36 Закона «О воде», сброс промышленных сточных вод является одним из видов водопользования. В статьях 14–16, 26 этого же закона говорится о том, что водопользование осуществляется на основе лицензий. Однако, данные статьи Закона «О воде» противоречат Закону «О лицензировании». Водопользование не упоминается в списке видов деятельности, которые требуют получения лицензии в соответствии со статьей 9 Закона «О лицензировании». Поэтому, сложилась парадоксальная ситуация, когда водопользование по законодательству должно регулироваться ограничениями на сброс, но на практике этого не происходит. Это приводит не только к нерациональному использованию водных ресурсов, но и не стимулирует природопользователей к бережному отношению к воде.

В целях разработки единой основы критерий охраны вод в Кыргызстане, правительством было принято Постановление «Об отнесении водоемов к различным категориям водопользования» № 472 от 23 сентября 1991 г. Положение утверждает перечень водоемов, отнесенных к различным категориям водопользования. согласно ему, водные объекты в Кыргызстане разделены на три категории:

- питьевое;
- коммунально-бытовое;
- рыбохозяйственное.

Система классификации водопользования является основой для установления нормативов качества воды. Почти вся вода в Кыргызстане пред-

назначена для рыбохозяйственного и рыболовного водопользования, хотя приоритетным по отношению к рыбохозяйственному, являются питьевое и сельскохозяйственное водопользование. Но стоит отметить, что рыбохозяйственная категория - категория подвергающаяся наиболее строгим правилам.

Существующая в Кыргызстане система стандартов имеет два основных элемента:

стандарты окружающей среды, выраженные в предельно допустимых концентрациях (ПДК). Он определяется, как концентрация веществ в воде, при превышении которых, вода становится непригодной к использованию по одной или нескольким категориям водопользования;

стандарты по сбросам, которые выражены в предельно допустимых сбросах (ПДС). Это максимальная масса вещества в сточных водах, которая может быть сброшена согласованным образом в определенном месте водного объекта в определенный промежуток времени, для того чтобы обеспечить стандартам качества воды в местах мониторинга.

В связи с этим, система предусматривает утверждение временно допустимых сбросов (ВДС) разрешающих более высокий уровень сбросов. Эти разрешения выдаются на индивидуальной основе органом, у которого имеются на то широкие полномочия. На данный момент, это Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики. Временные стандарты зачастую соответствуют фактическому уровню загрязнения, и создают мало стимула для улучшения ситуации. Они должны действовать только в течение ограниченного периода времени, но фактически это не так, ибо загрязняющие предприятия не в состоянии соблюдать нормы ПДС и ПДК. Следовательно, система экологических стандартов не в состоянии достичь, на сегодня, постепенного сокращения уровня загрязнения.

Нормирование качества воды состоит в установлении для воды водного объекта определенной категории совокупности допустимых значений показателей ее состава и свойств в пределах которых надежно обеспечивается здоровье населения, благоприятные условия водопользования и экологическое благополучие самого водного объекта. Нормы качества воды водоемов и водотоков для условий хозяйственно-питьевого, коммунально-бытового и рыбохозяйственного водопользования установлены Правилами охраны поверхностных вод. (1993 г., № 136). О том, по какой причине Правила утратили силу, говорилось выше.

Такие же правила действовали, в то время, когда Кыргызская ССР была в составе Советского Союза, и назывались они Санитарные нормы и правила охраны поверхностных вод от загрязнения, № 4944-88 от 15 декабря 1988 г. После обретения суверенитета и независимости они были переутверждены в 1993 году. Действующий Закон «О воде» был принят на год позже Правил. Правила, в свою очередь, не были приведены в соответствие с Законом «О воде», в результате чего, наблюдается ряд

противоречий между Правилами и Законом. В п. 3.11 Правил есть норма о возможности выдачи «временных разрешений» предприятиям на сброс сточных вод с превышением норм предельно допустимых выбросов (ПДС). Данный пункт противоречит статье 36 Закона «О воде», согласно которой сброс сточных вод допускается в случаях, если он не приведет к увеличению содержания в водном объекте и водохозяйственном сооружении загрязняющих веществ свыше установленных норм и при условии очистки водопользователями сточных вод до пределов, установленных нормами. То есть, согласно статье 36 Закона «О воде» запрещается сброс сточных вод с превышением норм предельно допустимых сбросов (ПДС).

В 1998 году в Кыргызской Республике утвержден «Справочник допустимых концентраций и уровней воздействия», в котором собраны нормативы предельно допустимых концентраций, как по воде, так и по атмосферному воздуху. При этом, показатели ПДК, утвержденные в Справочнике, и показатели ПДК в Правилах охраны поверхностных вод различны.

Перечни нормированных веществ и величины их ПДК в воде водных объектов используемых для хозяйственно-питьевых и коммунально-бытовых нужд устанавливаются министерством здравоохранения Кыргызской Республики, для рыбохозяйственных целей Государственным агентством по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики.

Для нормирования сбросов загрязняющих веществ, устанавливаются нормативы Предельно-Допустимых Сбросов (ПДС) — это масса вещества в сточных водах максимально-допустимая к отведению с установленным режимом в данном пункте водного объекта в единицу времени с целью обеспечения норм качества воды в контрольном пункте.

Для каждого выпуска сточных вод на основании расчетов устанавливаются на определенный срок предельно допустимые сбросы (ПДС) веществ, соблюдение которых должно обеспечить нормативное качество воды в контрольных створах водных объектов в соответствии с требованиями настоящих Правил или неухудшение сформировавшихся под влиянием природных факторов состава и свойств воды, качество которой хуже нормативного. При изменении расчетных условий ( гидрологический режим, технология производства, объемы забора и сброса воды, качество стоков и др.) ПДС подлежат обязательному пересмотру.

Если сброс сточных вод производится в водные объекты, являющиеся источниками хозяйственно-питьевого водоснабжения или используемые в рекреационных целях, величины ПДС подлежат предварительному согласованию с органами государственной санитарно-эпидемиологической службы Минздрава Кыргызской Республики. Представленные на согласование материалы должны быть рассмотрены в установленный срок. В случае отказа от рассмотрения или необоснованного отклонения представленных материалов, органы по охране окружающей среды, руководствуясь

водным законодательством, вправе принять по вопросу утверждения ПДС и плана мероприятий по их достижению самостоятельное решение.

Действующие объекты вместе с объектом ПДС представляют план мероприятий по их достижению, в которых должны быть отражены: сроки их реализации, планируемые затраты. Достижимый водоохранный эффект (расход и концентрация нормированных веществ в сточных водах после реализации каждого этапа плана). Во всех случаях пересмотра установленных ПДС, конечной целью должно быть достижение и дальнейшее последовательное уменьшение ПДС, вплоть до полного прекращения в перспективе сбросов загрязняющих веществ в водные объекты.

Условия сброса сточных вод в системы канализации регламентируются «Правилами приема сточных вод в системы канализации». Для контроля качества сбрасываемых стоков в Кыргызской Республике структурными подразделениями Госагентства по охране окружающей среды проводится мониторинг по основным показателям сбросных вод в зависимости от того, производственные сточные воды или хозяйственно-бытовые. Всего определения проводятся по 22 показателям.

Озабоченность вызывает то, что сократился внутренний мониторинг самих предприятий. Качество внутреннего мониторинга, который продолжает проводиться, является недостаточным из-за наличия только нескольких промышленных лабораторий. Очень часто мониторинг проводится только по некоторым загрязнителям, включенным в разрешение, из-за недостатка необходимого оборудования и средств.

Несмотря на действующую нормативную базу в сфере нормирования водных объектов и качества сбрасываемых стоков, в республике, начиная с 1991 года объем загрязненных сточных вод (без очистки и недостаточно очищенных) увеличился с 2,9 млн.м до 3,8 млн.м.

Сбрасываемые промышленные, коммунально-бытовые стоки содержат от восьми до пятнадцати загрязняющих веществ. Основными загрязняющими компонентами являются: общая минерализация, БПК<sub>5</sub>, фенолы, пестициды, а в отдельных случаях нефтепродукты, ионы аммония, нитраты, нитриты, медь, цинк.

Следует учесть, что многие предприятия-водопользователи осуществляют сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод на рельеф местности, сухие лога и русла рек, на полив зеленых насаждений, что приводит к локальному загрязнению подземных вод. Кроме того, к загрязнению подземных вод приводит также сброс с полей орошения и дренажных вод, которые насыщены продуктами распада минеральных удобрений и ядохимикатов.

Анализ водного законодательства показывает, что перечень водных объектов в ВК КР нуждается в серьезной доработке. Мало того, что в Водном Кодексе среди видов водных объектов нет прудов, хотя в подзаконных нормативных актах они упоминаются, думается перечень водных объектов необходимо дополнить «естественными логами», так как свой-

ство «текучести» вод предполагает возможное возвратное появление воды на прежнем месте. Следовательно, сухие лога будут нуждаться в охране, как и сами воды в водных объектах. Касательно прудов, в данный момент, юридически они считаются озерами. Правовой режим озер должен быть несколько иным, чем прудов, и разграничение правового регулирования считаем необходимым сделать. По Водному Кодексу КР использование водных ресурсов включает, в том числе, запруживание и накопление воды ниже плотин и других водохозяйственных сооружений, отведение, ограничение или изменение стока воды в водном объекте, изменение дна, поймы, берегов, течения или характеристик водного объекта. Как правило, искусственно созданные водные объекты должны иметь более расширенный перечень требований по охране вод как при их создании, так и при их использовании. При этом, в различных целях хозяйственной деятельности могут создаваться разные виды прудов. Как правильно замечает профессор Волков Г.А., пруды и обводненные карьеры часто являются неотъемлемым звеном экологической системы, значимым элементом окружающего ландшафта, часто многогранно дорогим и любимым местом жизни и отдыха<sup>6</sup>. Пруды и обводненные карьеры используются для различных целей: рыболовства и рыбоводства, рекреации, охоты, орошения, обводнения, водопоя скота и других целей. В зависимости от способа создания, различают «русловые пруды» и «пруды-копани». Существуют также, такие понятия как «пруды-отстойники» и «пруды-накопители» создаваемые при промышленном использовании вод<sup>7</sup>. У них должен быть свой правовой режим охраны и функционирования. Стоит отметить существенный пробел в водном законодательстве в данной сфере. Обводненные карьеры также неизвестны кыргызстанскому законодательству и не выделены законодателем среди видов водных объектов. Думается, в целях охраны и рационального использования вод, соблюдения законных прав и интересов собственников земельных участков категории земель населенных пунктов и сельскохозяйственного назначения, устранения пробелов и коллизий законодателью необходимо: во-первых, дополнить перечень водных объектов в ВК КР прудами и обводненными карьерами, во-вторых, признавать прудами только искусственно созданные водоемы, в свою очередь, не относящиеся к понятию водохозяйственных сооружений, в третьих, признать право частной собственности на них, и в четвертых, не относить к понятию «пруда» как обособленного водного объекта «русловые пруды», так как они являются частью другого водного объекта.

Касательно обводненных карьеров тоже появляется много вопросов. Если их вводить законодательно, то деятельность по их использованию и охране будет нуждаться в детальном правовом регулировании. Ведь большая часть обводненных карьеров может образоваться на землях таких категорий как земли государственного резерва месторождений полезных ископаемых и земли промышленности, а это как раз те земли, которые испытали негативное воздействие на почву, воду и недра. В случае пре-

доставления в собственность земельных участков, на которых находится обводненный карьер, компетентные государственные органы должны предварительно установить, насколько безопасно будет водопользование в таких обводненных карьерах. Считаем необходимым и после приобретения в собственность юридическими и физическими лицами, чтобы государство контролировало в публичных интересах использование прудов и обводненных карьеров.

Думается, надо исходить из того, что в нынешних условиях развития рыночных отношений, когда земли категорий сельскохозяйственного назначения и земли населенных пунктов могут находиться в частной собственности, свойство «текучести» самих вод, владение и пользование ими в целях не противоречащих целевому назначению земельных участков, единая юридическая судьба поверхностных вод с земельными участками на которых они находятся, законодательно надо разрешить частную и муниципальную собственность на замкнутые и небольшие по объему воды водоемы. Стоит отметить и тот факт, что в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственной регистрации недвижимого имущества и сделок с ним», государство признает и защищает права собственника с момента его регистрации. Соответственно, на водные ресурсы, принадлежащие государству на праве собственности, правоудостоверяющие документы должны быть оформлены в первую очередь. Каждый водный объект должен быть на учете в кадастре водных ресурсов. Если на водном объекте имеются водохозяйственные сооружения, то сооружения должны быть на учете в государственном водном реестре. В случае отсутствия правоудостоверяющих документов, государству, при возникновении водных споров в гражданско-правовой плоскости, будет затруднительно доказать право собственности на те или иные водные ресурсы.

Анализируя состояние законодательства в сфере охраны вод в Кыргызстане, согласен с мнением российского профессора Дубовик О.Л. в том, что «главное — это отсутствие ориентиров, конкретных задач и средств охраны водных объектов». При внедрении конфедеративного принципа управления водными ресурсами, ответственность в равной мере будет возлагаться на всех субъектов водных правоотношений. Касательно правовых мер, считаем крайне важным, разрабатывать, устранять пробелы, принимать и вводить в действие законы и подзаконные акты их детализирующие одновременно. Важно принять нужный закон, но не менее важно разработать механизм его реализации.

<sup>1</sup> Каверин А.М. Правовая охрана вод от загрязнения. М., 1977.

<sup>2</sup> Романова О.А. Организационно-правовой механизм охраны поверхностных вод от загрязнения в Российской Федерации. Теоретические и практические проблемы правового регулирования. М., 2013.

<sup>3</sup> Дубовик О.Л. Комментарий к ВК РФ; Попкова В.А. «Водное законодательство и экологические вызовы»: сборник материалов научно-практической конференции. М., 2012.

<sup>4</sup> Кадыров А.А. «Проблемы правового регулирования водных отношений в Кыргызской Республике» Федеральный журнал «Экологическое право» М., 2011.

<sup>5</sup> Неронова Т.И. «Регулирование качества питьевой воды на правовом уровне»: материалы Национальной конференции. Бишкек, 2003.

<sup>6</sup> Волков Г.А. «Правовой режим прудов и обводненных карьеров: кто собственник?» Экологическое право. № 5. 2012.

<sup>7</sup> Каверин А.М. Правовая охрана вод от загрязнения // Юридическая литература. М., 1972. С. 47.

**Т.В. Волкова\***

## **ЗАЩИТА ПРАВ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ**

На различных уровнях власти и в научной среде активно ведется дискуссия по вопросам реформирования действующего земельного и экологического законодательства, что так же отражается на изменении правоприменительной практики в сфере защиты прав на земельные участки и охраны окружающей среды.

В условиях динамичного развития предпринимательской деятельности рыночных отношений в сфере вовлечения в оборот земельных и иных природных ресурсов в нашем государстве вопросы реформирования действующего земельного гражданского и экологического законодательства постоянно требуют широкого обсуждения в различном формате.

Однако по нашему мнению верной представляется позиция С.А. Боголюбова, что в данном случае целесообразным является не реформирование законодательства, а инвентаризация законодательных требований с последующим изучением трудностей их реализации, после чего необходимо делать выводы о совершенствовании правоприменительной практики либо о дополнении нормативно-правовой базы<sup>1</sup>.

Мы считаем, что споры в области управления рационального использования и охраны земельных ресурсов имеют сложный комплексный характер, поскольку включают в себя такие важные вопросы: как предоставление и изъятие земель, обжалование действий или бездействия органов муниципального и государственного управления в данной сфере, признания права на земельный участок, взыскания арендной платы и земельного налога, определения кадастровой стоимости земельных участков, привлечение к ответственности за нарушение земельного законодательства и другие.

Именно от их правильного и своевременного решения в судебных органах зависит многое в развитии и совершенствовании не только земельно-правовых отношений, но и социально-политического состояния общества и динамики реализации всех экономических интересов в сфере предпринимательской деятельности.

---

\* Волкова Татьяна Владимировна — судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственной юридической академия», кандидат юридических наук.



На наш взгляд законодательное закрепление разрешения земельных и экологических споров в судебном порядке, указывает на особое значение правовой охраны земельных ресурсов, как объектов окружающей среды, которые входят в единую систему государственного экологического мониторинга.

Правовая регламентация данных отношений обеспечивается совокупностью материальных норм: земельного, экологического гражданского, административного права и процессуальных отраслей: гражданского процессуального, хозяйственного процессуального права, арбитражного процессуального права.

Согласно ст. 64 Земельного кодекса РФ, земельные споры рассматриваются в судебном порядке, но до принятия дела к производству земельный спор может быть передан сторонами на разрешение в третейский суд при наличии заключённого между ними третейского соглашения.

Анализ положений законодательства показывает, что не смотря на, вышеуказанное положение Земельного кодекса РФ о порядке рассмотрения земельных споров на сегодняшний день в законодательстве отсутствует закреплённое терминологическое определение понятия «земельный спор».

За время реализации основных задач земельной реформы на современном этапе, многими учеными исследовались вопросы о сущности и особенностях земельных и экологических споров.

Так, например, Дикусар В.М. считает, что земельный спор — это «обсуждение и доказывание своих прав на землю с соблюдением установленной процессуальной процедуры и равноправия перед законом всех участников земельных отношений».<sup>2</sup>

Емалтынов А.Р. указывает на то, что земельные споры являются одной из сложнейших категорий судебных дел, учитывая значительный массив нормативного регулирования земельных отношений, а также особую правовую природу и ценность объекта спора — земли, которая как объект материального мира имеет двойственный характер: в одних отношениях она выступает как природный ресурс, составляющая часть природы, а в других — как один из объектов гражданских прав, имущество, за определенными изъятиями участвующих в гражданском обороте в качестве объекта права собственности или других вещных прав.<sup>3</sup>

По нашему мнению с учетом специфики разрешения земельных споров аргументированной является позиция Федоровой Ю.Н. по поводу того, что не представляется правильным относить к категории земельных абсолютно все правовые споры, так или иначе связанные с земельными участками, то есть расширительно толковать земельные споры<sup>4</sup>.

Всестороннее и объективное рассмотрение споров в сфере управления рационального использования и охраны земельных ресурсов выступает одним ключевых элементов судебной защиты прав и законных интересов собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

На существование процессуальных особенностей разрешения земельных споров в судах как России так же и Республики Казахстан обращают внимания Абдраимов Б.Ж. и Боголюбов С.А., отмечая при этом, что на формирование предмета доказывания по земельным спорам оказывает значительное воздействие включение в правовые нормы Земельного кодекса Республики Казахстан, равно как и Земельного кодекса Российской Федерации разнообразных оценочных понятий, таких как «состояние, пригодное для использования земель по целевому назначению», «время, необходимое для освоения участка», «грубое нарушение правил рационального использования земли», их широкое использование в земельном законодательстве с позиции оценочной категории как справедливо указывают авторы, существенно расширяет пределы судебного усмотрения<sup>5</sup>.

С учетом того, что институт судебной защиты прав на земельные участки имеет сложную и комплексную структуру в применении и толковании положения различных отраслей законодательства вопрос научно-практического исследования о соотношении понятий «земельный спор» и «спор о правах на земельный участок» имеет важное теоретическое и практическое значение.

Мы считаем, необходимо надлежащим образом классифицировать споры в сфере рационального использования и охраны земельных ресурсов и разграничить их от иных категорий юридических споров поскольку по указанной категории дел можно будет формировать правовые единые подходы по применению положений земельного экологического и гражданского законодательства с учетом установленных п. 2 и п. 11 ст. 1 ЗК РФ и принципа приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и принципа земельного законодательства, предусматривающему сочетание интересов общества и законных интересов граждан.

Согласно этому принципу регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

В качестве примера можно привести арбитражную судебную практику Северо-Кавказского округа (дело № А15-1805/2007) где судами рассмотрены нарушения прав и законных интересов как муниципального образования, так и потенциальных претендентов на предоставление земельного участка.

Так суд указал, что предоставление земельного участка на торгах основано на закрепленном в пункте 11 статьи 1 названного Кодекса принципе земельного законодательства, предусматривающему сочетание интересов общества и законных интересов граждан. Согласно этому принципу регу-

лирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

В противном случае у заинтересованных лиц появляется возможность получить (предоставить) земельный участок, пользующийся повышенным спросом, без проведения торгов. Между тем целью проведения торгов является привлечение всех заинтересованных лиц и обеспечение им равных возможностей на приобретение земельного участка, а также получение органом местного самоуправления максимальной цены за объект торгов.

Суды установили, и это не оспаривается участвующими в деле лицами, что в нарушение названных норм спорный земельный участок постановлением № 893 предоставлен обществу в собственность без проведения торгов.

Указанное обстоятельство свидетельствует о нарушении прав и законных интересов как муниципального образования, так и потенциальных претендентов на предоставление земельного участка на каком-либо праве.

Доводы заинтересованных лиц о том, что земельный участок предоставлен обществу постановлением № 1664, которое принято до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации 2001 года, в связи с чем предусмотренный им порядок предоставления земельных участков в данном случае не подлежит применению, следует отклонить.

В соответствии со статьей 8 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданские права и обязанности возникают из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей. В постановлении № 1664 не указан вид права, на котором обществу предоставлен земельный участок, кроме того, оно не исполнено и не влечет возникновения прав общества на спорный земельный участок, поэтому в силу статьи 12 названного Кодекса не подлежит применению как не соответствующее закону.

Указанная позиция суда согласуется с закрепленными принципами земельного законодательства и отражает специфику процесса управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях.

Так по нашему мнению в процессе рассмотрения споров где земельный участок выступает предметом защиты права судебной оценке подлежит совокупность его значения как природного объекта, природного ресурса и объекта гражданских прав, которая вытекает из особой функции земли на современном этапе развития экономических отношений в Российской Федерации.

На данный аспект межотраслевых связей земельного и гражданского права и остроту их обусловленности различных качеств земельного участка обращает С.А. Чаркин, указывая на тот факт, что ЗК РФ и ГК РФ заявляют каждый о своей приоритетности, что порождает трудноразрешимую

практическую проблему квалификации конкретных правовых норм в качестве земельных или гражданских<sup>6</sup>.

На основе вышеприведенного анализа, можно по нашему мнению сделать вывод, что институт защиты прав на землю с учетом современных условий в сфере становления и развития полноценного рынка недвижимости выступает основным гарантом и правовым инструментом по защите именно нарушенных прав и законных интересов собственников землепользователей и арендаторов земельных участков.

При этом также должны в комплексном подходе учитываться и толковаться специальные положения различных отраслей законодательства, с тем, чтобы формировалась единообразная судебная практика в сфере судебной защиты экономических интересов всех участников рынка.

При этом необходимо на наш взгляд суду необходимо правильно определять допустимость доказательств по земельным спорам, с учетом специфики документов, которые составляются в процессе осуществления отдельных функций государственного управления земельными ресурсами, таких как учет земель, земельный контроль (надзор), межевание земельных участков и других.

На правильное применение процессуальных правил допустимости доказательств обращает внимание Треушников М.К., указывая, что оно возможно только в соединении с конкретной нормой права той или иной отрасли, регулирующей отношение, подлежащие судебному познанию: они допускаются или исключаются из процесса судебного познания в силу разрешений или запретов, содержащихся, как правило, в материальном праве<sup>7</sup>.

О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц неоднократно поднимался вопрос на заседаниях президиума Государственного совета при Президенте Российской Федерации так в качестве одной из проблем, требующих скорейшего разрешения, был поставлен вопрос о формировании единого информационного ресурса о земельных участках. С позиции Президента РФ закрытость и непрозрачность-главные причины коррупции, которая буквально пронизывает весь земельный рынок<sup>8</sup>.

С целью повышению эффективности управления земельными ресурсами в интересах физических и юридических лиц Правительством Российской Федерации было принято распоряжение от 3 марта 2012 г. № 297-р об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы (далее — основы земельной политики).

Согласно данному документу государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации (далее — государственная политика по управлению земельным фондом) направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений, осуществляется исходя из понимания о земельных участках как об особых

объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом.

В этой связи основными задачами правовой политики государства в процессе реализации современных земельных преобразований по вопросам эффективного управления в сфере рационального использования и охраны земель должны стать: необходимость информирования граждан о порядке оказания государственных услуг в сфере государственной регистрации прав на земельные участки и недвижимое имущество, сделок с ними, а также о возможностях и формах работы с единой информационной системой; обеспечение бесперебойной работы действующих пунктов приема и выдачи документов, что так же должно по нашему мнению по определенным направлениям оптимизировать порядок разрешения земельных споров, как в административном, так и в судебном порядке.

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, так же возросло число исков по признанию права на самовольную постройку одновременно с земельным участком, на котором она расположена.

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 пункте 22 постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 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 пунктам 1, 2 статьи 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 Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Подпунктом 26 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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 Российской Федерации, изложенной в постановлении Президиума от 22 июня 2010 г. № 71/10 по делу № А55-17832/2008 на тех основаниях, что из статьи 11 Земельного кодекса 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 подпунктом 5 пункта 3 статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации, подпунктом 26 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «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 выше приведенного практического 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 научно-практических работах современного периода учеными и практиками чаще делается акцент на исследование процесса управления рынком земли и совершенно не заслуженно и недостаточно уделяется внимание правовой политики именно в сфере государственного управления земельными ресурсами.

Поскольку как справедливо отмечает Землякова Г.Л., государство, являясь самым крупным собственником, и в тоже время сувереном, осуществляющим управление в сфере земельных отношений, не меньше чем частные лица нуждается в достоверной информации о составе земель и использовании земельных участков, без которой не возможно осуществление устойчивого развития территорий и социально-экономическое развитие страны<sup>9</sup>.

По нашему мнению, именно государственное управление земельными ресурсами обеспечивает гарантию защиты прав владения и пользования землей, охрану земель, эффективное развитие инфраструктуры и градостроительства, надежное функционирование системы налогообложения земли, позволяет установить четкий порядок — кому, для каких целей и по какой цене продавать или сдавать в аренду государственные и муниципальные земли и как эффективнее регулировать гражданский оборот земельных участков.

<sup>1</sup> См.: Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Российское право. 2010. №1. С. 40.

<sup>2</sup> Дикусар В.М. Правовое регулирование разрешения земельных споров в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 9–10.

<sup>3</sup> Емалтынов А.Р. Процессуальные особенности рассмотрения земельных споров: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012.

<sup>4</sup> Федорова Ю.Н. Разрешение земельных споров по законодательству Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 34.

<sup>5</sup> См.: Абдраимов Б.Ж., Боголюбов С.А. Земельное право России и Казахстана: проблемы развития, процессуальные формы реализации. М., 2007. С. 432.

<sup>6</sup> См.: Чаркин С.А. Земельные правоотношения как межотраслевая правовая категория. М., С. 218.

<sup>7</sup> См.: Треушников М.К. Судебные доказательства. М., 1997. С. 123, 139–140.

<sup>8</sup> См.: URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/16618>. Путин В.В. провел заседание президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами граждан и юридических лиц».

<sup>9</sup> См.: Землякова Г.Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., С. 5.

Е.Ю. Чмыхало\*

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье проводится анализ норм ЗК РФ, проектов федеральных законов, сформированной правоприменительной практики, позволяющий оценить с точки зрения обеспечения реализации основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом Российской Федерации. Исследование позволило выявить некоторые проблемы в регулировании земельных отношений и высказать предложения по устранению.

Процесс формирования земельного законодательства активно продолжается, вносятся изменения как в Земельный кодекс Российской Федерации (в ред. от 23 мая 2016 г.)<sup>1</sup> (далее — ЗК РФ), так и в различные федеральные законы, регулирующие земельные отношения, обсуждаются проекты новых нормативных правовых актов. В 2015 г. в ЗК РФ были внесены нормы, существенно изменившие процедуры предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности<sup>2</sup>, процедуры изъятия земель и земельных участков для государственных или муниципальных нужд<sup>3</sup>, а также регулирующие отношения в сфере государственного мониторинга земель, государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля<sup>4</sup>.

Данные нормы обеспечивают реализацию государственной политики по управлению земельным фондом РФ<sup>5</sup>, среди основных направлений которой указаны совершенствование процедур предоставления земельных

\* Чмыхало Елена Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: elenasgap@yandex.ru



участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, процедур изъятия земель для государственных или муниципальных нужд, совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, развитие государственного мониторинга земель, целью которых являются обеспечение рационального использования земель и повышение уровня гарантий прав субъектов земельных отношений.

Для достижения целей государственной политики в этой сфере и решения поставленных задач предусматривается предоставление земельных участков, находящихся в публичной собственности, граждан и юридическим лицам только по результатам торгов, за исключением случаев, установленных в ст. 39.3, 39.6 ЗК РФ. По ранее действовавшим нормам ЗК РФ права на эти земельные участки могли приобретаться и без проведения торгов, что стало причиной злоупотреблений со стороны должностных лиц органов управления, осуществлявших полномочия по распоряжению землями, находившимися в публичной собственности, порождало коррупцию, бюрократизм, влекло нарушение прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Непосредственно в ЗК РФ урегулирована процедура организации и проведения торгов по продаже земельных участков или права на заключение договора аренды. До внесения изменений в ЗК РФ данные отношения регулировались подзаконным нормативным правовым актом — Правилами организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 808 (в ред. от 15 сентября 2011 г.)<sup>6</sup>.

В соответствии с действующей редакцией ЗК РФ инициировать процедуры предоставления земельных участков могут не только органы управления, наделенные полномочиями по распоряжению земельными участками, но и заинтересованные граждане и юридические лица, на которые в этом случае возлагается обязанность обеспечить выполнение кадастровых работ и постановку участка на кадастровый учет. Однако в ЗК РФ не определены правовые последствия для того случая, когда на торгах земельный участок будет приобретен иным лицом, не участвовавшим в его формировании. Выполнение кадастровых работ требует финансовых затрат, возмещение которых не предусмотрено лицу, обеспечившим их выполнение<sup>7</sup>.

В ЗК РФ детально описаны и процедуры изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, включающие выявление правообладателей недвижимого имущества, подлежащего изъятию, вынесение соответствующего решения компетентным органом государственной власти или органом местного самоуправления, подготовку и заключение соглашения об изъятии имущества. Регулирование данных отношений непосредственно в кодифицированном акте, безусловно, повышает уро-

вень гарантий прав обладателей недвижимого имущества. В нормах ЗК РФ устранены пробелы в правовом регулировании данных отношений, в частности, определен порядок выявления правообладателя недвижимого имущества в том случае, когда сведения о нем отсутствуют в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Однако не все пробелы в правовом регулировании устранены. Нередки случаи, когда для нужд одного публичного образования необходим земельный участок, находящийся в собственности другого публичного образования. Например, земля, находящаяся в собственности субъекта Федерации, может быть необходима для муниципальных нужд. Несмотря на то, что подобные проблемы возникали ранее, соответствующие отношения остаются неурегулированными. В действующем законодательстве лишь определены случаи и основания безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов РФ, когда они необходимы для региональных или муниципальных нужд.

В ЗК РФ изменены правовые нормы, регулирующие отношения в части осуществления государственного мониторинга земель, государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. В отличие от ранее действовавшей редакции в кодифицированном акте определены полномочия органов управления, осуществляющих государственный земельный надзор, виды проверок, а также расширены случаи проведения внеплановых проверок. Изменения имеют целью повысить эффективность государственного мониторинга земель, государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, что непосредственно связано с обеспечением рационального использования земель.

Среди направлений государственной политики по управлению земельным фондом в Основах указано совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории. Для реализации этого направления предусматривается определение правового режима земельных участков на основе видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования. Для этого был разработан проект федерального закона № 50654-6 «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”»<sup>8</sup>. В нем содержались положения, упрощающие перевод земель сельскохозяйственного назначения в иные категории. Подобное правовое регулирование могло повлечь сокращение площадей земель, используемых в сельскохозяйственном производстве, что непосредственно связано с обеспечением продовольственной безопасности. На это обращал внимание С.А. Боголюбов, полагая, что критика Закона «О переводе земель и земельных участков из одной категории в

другую» обусловлен противостоянием публичных и частных интересов, желанием захватить и бесконтрольно осуществлять перевод земель из одной категории в другую<sup>9</sup>. В юридической литературе отмечалась преждевременность отмены деления земель на категории<sup>10</sup>.

В 2014 г. был предложен иной проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию»<sup>11</sup>. В отличие от ранее представляемого проекта закона в нем в границах зон сельскохозяйственного назначения предлагается выделить особо ценные сельскохозяйственные земли, включающие земли и земельные участки, являющиеся сельскохозяйственными угодьями, независимо от их уровня плодородия и кадастровой стоимости. Эти земли имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. Непосредственно в ЗК РФ предлагается определить виды разрешенного использования этих земель, например, выращивание сельскохозяйственных культур либо размещение лесных защитных насаждений, предназначенных для обеспечения защиты сельскохозяйственных земель от воздействия вредных явлений, а также размещение мелиоративных систем и объектов, иных сооружений. На этих землях не могут располагаться здания и сооружения, автомобильные дороги, не предназначенные для целей ведения сельского хозяйства, а также иные линейные объекты, размещение которых ведет к ограничению ведения сельскохозяйственной деятельности. В соответствии с положениями, содержащимися в проекте закона, границы территориальных зон сельскохозяйственного назначения устанавливаются или изменяются только по согласованию с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, а границ зон особо ценных сельскохозяйственных земель — по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса. Предлагаемые в проекте закона нормы существенно ужесточают процедуры изменения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения, что должно обеспечить сохранения их площадей.

В указанном проекте закона предлагаются императивные нормы, в соответствии с которыми не допускается сокращение суммарной площади всех земель и земельных участков, включенных в границы зон особо ценных сельскохозяйственных земель, на территории субъекта РФ. Решение об этом может быть принято только Президентом РФ, в случаях, перечисленных в ЗК РФ, Правительством РФ. Нередко объективные обстоятельства требуют использования земель сельскохозяйственного назначения для иных целей, поэтому для сохранения суммарной площади всех земель и земельных участков, включенных в границы зон особо ценных сельскохозяйственных земель, потребуется сформировать не только правовой, но и экономический механизм. Следует предложить нормы, предусматри-

вающие вовлечение в сельскохозяйственное производство новых земель взамен изъятых для иных целей. При этом может быть учтен имевшийся опыт правового регулирования. Некоторое время назад в земельном законодательстве предусматривался экономический механизм, имевший целью предупредить уменьшение площадей, занятых сельскохозяйственными угодьями в составе земель сельскохозяйственного назначения. В соответствии со ст. 58 ЗК РФ возмещались потери сельскохозяйственного производства при принятии решения о переводе земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель в другую категорию лицами, на основании ходатайства которых было принято такое решение. Средства, поступавшие в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного производства, зачислялись в соответствующий местный бюджет и направлялись на финансирование мероприятий по охране земель, в т.ч. на повышение плодородия почв, освоения новых земель<sup>12</sup>. Возмещение потерь сельскохозяйственного производства стимулировало заинтересованных лиц не испрашивать земли, занятые сельскохозяйственными угодьями, для несельскохозяйственных нужд, а в случае их изъятия из сельскохозяйственного производства — вовлечение новых земель. Данная норма обеспечивала реализацию одного из принципов земельного законодательства — приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (подп. 6 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

В связи с внесением изменений в ЗК РФ и другие федеральные законы субъекты Федерации должны привести свое законодательство в соответствие с федеральным. Анализ норм ЗК РФ позволяет судить о том, что полномочия субъектов Федерации в регулировании земельных отношений несколько сужены, по сравнению с ранее предоставляемыми. Субъекты Федерации, как и органы местного самоуправления, утратили право регулировать отношения по предоставлению земельных участков, находящихся в публичной собственности, для целей, не связанных со строительством. Это обосновано унификацией процедур предоставления земельных участков. Общим правилом, как отмечалось выше, является их предоставление по результатам торгов, поэтому отсутствует необходимость регулирования данных отношений.

В соответствии с ранее действовавшим п. 1 ст. 33 ЗК РФ<sup>13</sup> законами субъектов Федерации определялись максимальные и минимальные размеры земельных участков, которые предоставлялись в частную собственность, из земель, находившихся в публичной собственности, для садоводства, дачного хозяйства, огородничества. После внесения изменений в ЗК

РФ регулирование этих отношений осуществляют органы местного самоуправления, принимая правила землепользования и застройки, в которых определяются предельные размеры земельных участков, используемых для указанных целей. Следует отметить, что в действующей редакции ЗК РФ отсутствуют нормы, ограничивающие площади земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность, за исключением случаев бесплатного их предоставления.

Как и ранее, законами субъектов Федерации определяют предельные размеры земельных участков, предоставляемых в частную собственность гражданам бесплатно. Данные отношения регулируются ими независимо от формы публичной собственности на землю в отличие от ранее действовавших норм, в соответствии с которыми полномочия органов управления разграничивались в зависимости от формы собственности на землю.

С 1 января 2015 г. субъектам Федерации, как и органам местного самоуправления, предоставлено право регулировать отношения в сфере осуществления муниципального земельного контроля. В некоторых субъектах Федерации приняты соответствующие нормативные правовые акты. Например, в Вологодской области принят Закон от 12 февраля 2015 г. № 3580-ОЗ «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Вологодской области»<sup>14</sup>, в котором дублируются некоторые нормы ЗК РФ и регулируются отношения по проведению плановых и внеплановых проверок органами местного самоуправления, а также определен порядок согласования проектов планов их проведения с территориальными органами федеральных органов управления, осуществляющих государственный земельный надзор. Указанный Закон улучшает правовое регулирование отношений в сфере муниципального земельного контроля, но не разрешает ранее возникшей проблемы. До внесения изменений в ЗК РФ данные отношения регулировались муниципальными правовыми актами, в которых по-разному определялся предмет проверок. Предмет проверок муниципального земельного контроля по некоторым муниципальным правовым актам совпадает с предметом проверок, осуществляемых органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии<sup>15</sup>, по другим предмет проверок определялся более широко, включая и проверки за соблюдением законодательства в сфере, в которой осуществляется надзор органами Министерства природных ресурсов и экологии РФ<sup>16</sup>. Совпадение предметов проверок муниципального земельного контроля и государственного земельного надзора влечет необходимость обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, для достижения которого заключались соглашения между соответствующими органами управления. Следовательно, в целях единообразного регулирования земельных отношений в сфере муниципального земельного контроля на территории субъекта Федерации в законе субъекта Федерации должен

быть определен предмет проверок, осуществляемых органами местного самоуправления.

Проведенный сравнительный анализ норм ЗК РФ и формируемой при их применении юридической практики позволяет судить о том, что изменение правового регулирования земельных отношений обеспечивает реализацию основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом. Однако выявлены некоторые проблемы, снижающие уровень гарантий прав на землю, их разрешение возможно посредством внесения изменений и дополнений в соответствующие нормативные правовые акты.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2016. № 1, ч. 1, ст. 80.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3377; 2016. № 1, ч. 1, ст. 25.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. 1, ст. 52.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ч. 1, ст. 4235.

<sup>5</sup> См.: Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р (в ред. от 28 августа 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12, ст. 1425; 2014. № 36, ст. 4880.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4587 (утратил силу).

<sup>7</sup> Подробнее об этом см.: Чмыхало Е.Ю. Совершенствования порядка предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам: правовые аспекты // Право. Законодательство. Личность. 2013. № 2. С. 69–84.

<sup>8</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 371.

<sup>10</sup> См.: Галиновская Е.А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 10; Волков Г.А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. 2012. № 1.

<sup>11</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Статья 58 ЗК РФ была признана не действующей в 2006 г. См: Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 52, ч. 1, ст. 5498; 2016. № 1, ч. 1, ст. 28.

<sup>13</sup> Статья 33 ЗК РФ признана недействующей в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3377; 2016. № 1, ч. 1, ст. 25.

<sup>14</sup> URL: <http://www.pravo.gov35.ru>, 12.02.2015 (дата обращения: 05.04.2016).

<sup>15</sup> См. п. 3 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 (в ред. от 12 марта 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 2, ст. 514; 2016. № 12, ст. 1666.

<sup>16</sup> См. п. 5 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 (в ред. от 12 марта 2016 г.).

Е.Н. Абанина\*

## ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЕВРАЗИЙСКИХ ГОСУДАРСТВ НА ПУТИ ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Ставшее устойчивым выражение «природа не имеет границ» и признанный метапринцип, согласно которому только сообща все страны могут решить экологические проблемы, являются основой для международного экологического сотрудничества. Однако в этом глобальном процессе могут затеряться небольшие в масштабах планеты, но важные для отдельного государства проблемы в области природопользования и охраны окружающей среды в границах этого государства. Безусловно, речь идет не о таких проблемах, как изменение климата, разрушение озонового слоя Земли, истощение пресных запасов воды, сокращение биоразнообразия и т.п., в этих случаях результата можно достичь только усилиями всего мирового сообщества. Имеются в виду такие экологические проблемы, которые характерны почти для каждого государства, и их решение входит в его обязанности государств (например, проблемы с загрязнением земель, истощением почвенного покрова, загрязнением и истощением водных объектов и ресурсов, сокращением численности объектов животного мира, обезлесением и др.). Поэтому для решения общей экологической проблемы наиболее результативными являются действия каждого отдельного государства по решению части этой проблемы.

Все действия государств по решению названных проблем должны осуществляться в рамках общей направленности на устойчивое развитие (экоразвитие, развитие без разрушения, устойчивое развитие экосистем), приверженность которому все государства подтвердили на Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро 3–14 июня 1992 г., где была принята Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Главная цель Конференции заключалась в установлении нового, справедливого глобального партнерства путем создания новых уровней сотрудничества между государствами и прикладывании усилий для заключения международных соглашений, обеспечивающих уважение интересов всех и защиту целостности глобальной системы окружающей среды и развития<sup>1</sup>. Однако было бы неверно думать, что, провозглашая необходимость усиления международного сотрудничества, Конференция снимает ответственность с государств по их внутренним вопросам в области охраны окружающей среды. Напротив, в Декларации утверждены принципы, устанавливающие обязанности и зоны ответственности каждого государства. Например, для достижения устойчивого развития и более высокого

\* Абанина Елена Николаевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»); e-mail: elena-abanina@yandex.ru.

качества жизни для всех людей государства должны ограничить и ликвидировать нежизнеспособные модели производства и потребления (Принцип 8); государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды; экологические стандарты, цели регламентации и приоритеты должны отражать экологические условия и условия развития, в которых они применяются (Принцип 11); государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности и компенсации жертвам загрязнения и другого экологического ущерба (Принцип 13); в целях защиты окружающей среды государства в соответствии со своими возможностями широко применяют принцип принятия мер предосторожности (Принцип 15) и др. Именно поэтому, начиная с 1992 г., все страны стараются разработать свою экологическую политику или выделить отдельные экологические направления в общегосударственной внутренней политике для защиты окружающей среды и перехода к устойчивому развитию.

В связи с этим представляется интересным раскрыть подход России и азиатских государств на евразийском постсоветском пространстве к формированию экологической политики в целях устойчивого развития. Выбор государств для рассмотрения не случаен, наши республики объединяет общая история формирования государственной политики, общие начала становления законодательства, общие экологические проблемы.

Экологические вопросы стали составляющими докладов глав наших государств, отдельными темами для обсуждения на высшем уровне, центральными линиями различных научных мероприятий национального и международного уровней. Следует подчеркнуть, что, вырабатывая политику и реформируя законодательство, государство должно отдавать отчет в правдивом определении своих экологических проблем, требующих наискорейшего разрешения, и не искажать данные о состоянии окружающей среды. Например, Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев в Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»» среди десяти глобальных вызовов XXI в. назвал три вызова, имеющие отношение к экологическому направлению: острый дефицит воды; глобальная энергетическая безопасность; истощаемость природных ресурсов<sup>2</sup>.

Президент Кыргызской Республики А. Атамбаев на церемонии открытия 21-й Конференции Сторон Рамочной Конвенции ООН по изменению климата перечислил изменения в экологии Республики: «Особую тревогу в Кыргызстане вызывает стремительное таяние горных ледников: по прогнозам, к 2025 году общая площадь ледников в Кыргызстане может в среднем сократиться на 30–40%, вследствие чего водность рек Центральной Азии может уменьшиться на 25–35%. А к 2100 году ледники Кыргызстана вообще могут исчезнуть с карты Земли»<sup>3</sup>. Кроме того, Кыргызская Республика в силу уникальных природно-климатических условий горного ландшафта, является государством, подверженным многочисленным стихийным бедствиям. Перепад высот и температур, колебания осадков, во-



дного баланса и горизонта подземных вод, сейсмическая активность создают серьезные природные угрозы устойчивости развития<sup>4</sup>.

Президент России В.В. Путин 5 января 2016 г. подписал Указ о проведении в 2017 г. в Российской Федерации Года экологии в целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития Российской Федерации, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности<sup>5</sup>. Также на государственном уровне проводились мероприятия, посвященные экологическим вопросам. Например, 11 апреля 2013 г. состоялось заседание президиума Государственного совета «О повышении эффективности лесного комплекса Российской Федерации»<sup>6</sup>.

Президент Республики Узбекистан И. А. Каримов также указал на экологические проблемы государства: угроза ограниченности земли и ее низкого качественного состава; проблема опустынивания, вызванная человеческой деятельностью; эрозия грунтов, засоление почв; острая нехватка и загрязненность водных ресурсов, в т.ч. поверхностных и подземных вод; исчезновение Арала (национальное бедствие); загрязнение воздушного пространства<sup>7</sup>.

Путь к реализации принципов устойчивого развития у всех государств различен. Однако можно отметить единый подход к выбору средств достижения цели, главное из которых — создание и совершенствование правовой базы.

Экологическое законодательство Республики Казахстан в основном гармонизировано с международным законодательством в области достижения устойчивого развития. На национальном уровне были приняты следующие документы:

- 1) Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г.;
- 2) Стратегическая программа «Казахстан-2030», обнародованная в Послании Президента Республики Казахстан Народу Казахстана 28 февраля 1997 г.;
- 3) Стратегия индустриально-инновационного развития до 2015 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 17 мая 2003 г. № 1096;
- 4) Концепция экологической безопасности Республики Казахстан до 2015 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 г. № 1241;
- 5) Стратегия развития Республики Казахстан до 2050 года — «Казахстан-2050», провозглашенная в Послании Президента Республики Казахстан — лидера нации Н. А. Назарбаева Народу Казахстана 14 декабря 2012 года;
- 6) Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике», утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2013 г. № 577. Зеленая экономика — это новый путь достижения Устойчивого развития. Ее критерии: сокращение воздействия на окружающую среду; сокращение использования или восстановление природных ресурсов и

экосистем; экономическая выгода для бизнеса; социальные преимущества для населения<sup>8</sup>. В рамках программы развития «зеленой» экономики Казахстан планирует инвестировать средства в 10 ключевых секторов экономики, среди которых 4 — экологические: рыболовство, лесное хозяйство, утилизация и переработка отходов, управление водными ресурсами.

Республика Кыргызстан среди остальных государств занимает особое положение. Это связано с тем, что в отличие от остальных республик после распада СССР «Кыргызстан не смог за 20 лет найти своего достойного места в мировых экономических процессах. Экономика Кыргызстана не стала самостоятельной, ни тем более гармоничной составной частью центрально-азиатского региона или СНГ. Кыргызстан по итогам 2009 года стал самым бедным государством в СНГ»<sup>9</sup>. Потребовалось длительное время, чтобы решить экономические, политические и социальные проблемы. Поэтому прорывом можно считать принятие следующих стратегических документов в области обеспечения устойчивого развития:

1) Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 23 ноября 2007 г. № 506. Она определила на ближайшую перспективу (до 2020 года) основные направления государственной политики в области охраны окружающей среды и рационального природопользования в контексте устойчивого развития;

2) Комплекс мер по обеспечению экологической безопасности Кыргызской Республики на период до 2015 года, утвержденный Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 сентября 2011 г. № 599 для решения задач, определенных Концепцией экологической безопасности;

3) Стратегия Развития Страны на 2009—2011 годы, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики 15 мая 2009 г. В ней вопросы экологической безопасности были включены в один из пяти приоритетов развития страны (раздел «Экологическая безопасность»);

4) Национальная стратегия комплексного обеспечения безопасности населения и территорий Кыргызской Республики в чрезвычайных и кризисных ситуациях на 2010—2015 гг., утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 июня 2012 г. № 357. Она имеет большое значение для формирования экологического законодательства в связи с природной угрозой устойчивости развития, связанной с географическими и климатическими условиями;

5) Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013—2017 годов, утвержденная 21 января 2013 г. Указом Президента Кыргызской Республики;

6) Программа Правительства Кыргызской Республики по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013—2017 годы, одобренная Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 г. № 218.

Российская Федерация в целях перехода к устойчивому развитию приняла следующие нормативные акты:

1) Государственная стратегия Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, утвержденная Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г.;

2) Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г.;

3) Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»;

4) Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Указом Президента РФ 30 апреля 2012 г.;

5) Экологическая доктрина Российской Федерации, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. Кроме того, практически все нормативно-правовые акты, регулирующие специальные вопросы использования охраны природных ресурсов в той или иной степени, содержат положения о необходимости устойчивого развития.

Нормативная правовая база Республики Узбекистан в целях перехода к устойчивому развитию характеризуется следующими этапами:

1) в 1992 г. принят Закон Республики Узбекистан «Об охране природы», который установил правовые, экономические и организационные основы сохранения условий природной среды, рационального использования природных ресурсов. Целью данного Закона является обеспечение сбалансированного гармоничного развития отношений между человеком и природой, охрана экологических систем, природных комплексов и отдельных объектов, гарантирование прав граждан на благоприятную окружающую среду;

2) в 1998 г. была разработана и одобрена «Концепция устойчивого развития Республики Узбекистан» Национальной комиссией по устойчивому развитию (НКУР), которая затем была преобразована в рабочую группу под координацией Правительства Республики Узбекистан<sup>10</sup>.

3) Узбекистан неоднократно подтвердил свою приверженность идеям экологической безопасности и устойчивого развития, подписав итоговые документы Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-92), присоединился к важнейшим международным конвенциям, например, в 2001 г. — к Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитания водоплавающих птиц, в 2003 г. — к Соглашению по охране афро-евразийских мигрирующих водно-болотных птиц, в 2007 г. — к конвенциям по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, и о праве несудоходных видов использования международных водотоков и др.<sup>11</sup>.

Безусловно, путь к устойчивому развитию требует решения всех без исключения экологических вопросов на локальном, местном, региональном, субрегиональном и глобальном уровнях. Эффективным можно счи-

тать решение таких вопросов методом «от частного к общему». Например, для включения в глобальную мировую борьбу с обезлесением необходимо разобраться с этой проблемой на национальном уровне.

Среди экологических вызовов Республике Узбекистан, угроза которых подтверждена на международном уровне, можно назвать проблемы в лесном хозяйстве, а именно, обезлесение, или сокращение лесов. Низкому уровню лесистости способствует сокращение покрытых лесом земель в результате нерациональной их эксплуатации. Особенно ощутимый урон лесному фонду наносит неумеренный и нерегулируемый выпас скота, незаконная рубка деревьев и кустарников. В целях устойчивого развития лесного хозяйства необходимо уменьшение обезлесения путем лесовосстановительных работ. По этому направлению также существуют проблемы. Например, в Узбекистане посадочный материал для лесных культур лесохозяйственные предприятия производят во временных питомниках, что не обеспечивает требуемой агротехники их выращивания.

С другой стороны, Правительство Узбекистана реализует широкомасштабные программы и проекты, направленные на решение экологических проблем. Так, всему миру (а России особенно) известна большая экологическая катастрофа Узбекистана — высыхание Аральского моря. Только поддержки заслуживают старания государства нормализовать экологическую ситуацию Приаралья. Причем, в проведении организации практических мер участвуют международные организации. «В частности, Глобальный экологический фонд (ГЭФ) проектировал в 2003–2008 годах проект посадки 10000 га саксаула на высохшей территории Арала, который был выполнен на 170 процентов, т.е. создано 17211 га плантаций саксаула. Кроме этого, по проекту Министерства сельского и водного хозяйства Республики Каракалпакстана совместно с Организацией технического сотрудничества Германии и Узбекистана в 2000–2006 годах удалось создать на высохшей территории вместо планировавшихся 8000 га плантаций саксаула более 30450 га. Сегодня эти плантации помогают предотвращать эскалацию соле-пылевого наступления, т.е. создаются так называемые «зеленые барьеры», что сокращает на 11 млрд тонн пыле-солевых ветровых переносов, и которые несколько раз улучшают микроклимат, стимулируют самовосстановление растений на территории в 1,5 млн га»<sup>12</sup>.

Для Республики Казахстан актуальна «водная» проблема, а особенно проблемы с трансграничными водотоками. Наиболее сложная ситуация сложилась на р. Иртыш, верхняя часть бассейна которого расположена на территории Китая, где еще с 90-х гг. прошлого века началось строительство канала Черный Иртыш — Карамай, предназначенного для отвода части вод верховья. Со стороны КНР усиливается забор и загрязнение вод р. Иртыш, что является следствием растущего населения и промышленного развития северо-западного Китая. На берегах другой крупной трансграничной р. Или китайскими властями запланировано строительство свыше 30 электростанций, больше 10 крупных водохранилищ, плотин

и иных ГТС. По экспертным оценкам, реализация всех запланированных проектов на р. Или приведет к тому, что к 2050 г. ее сток в Казахстане уменьшится на 40%<sup>13</sup>. Для решения названных проблем государству при заключении региональных межправительственных соглашений по охране и рациональному использованию трансграничных водных ресурсов государствам следует исходить из понимания того, что водный ресурс является компонентом окружающей природной среды, единой водной артерией, использовать и охранять которую необходимо сообща одновременно между теми государствами, на территории которых она расположена.

Подобные проблемы в Российской Федерации возникают и с лесовосстановлением, и с трансграничными водными объектами. Например, бассейны 70 крупных и средних рек страны являются трансграничными. Россия граничит с 16-ю государствами. По состоянию на июнь 2013 г. с 9-ю из них по 24 наиболее крупным трансграничным водным объектам заключены двусторонние соглашения в области охраны и использования вод трансграничных водных объектов. Двусторонние Соглашения Российской Федерации в области охраны и рационального использования водных объектов заключены с Абхазией, Азербайджаном, Беларусью, Казахстаном, Китаем, Монголией, Украиной, Финляндией и Эстонией<sup>14</sup>. Несмотря на нормативную урегулированность, на практике все же возникают непростые ситуации, связанные с неисполнением или недостаточным исполнением обязательств по договорам. Например, между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики заключено Соглашение о рациональном использовании и охране трансграничных вод<sup>15</sup>. В отношениях Российской Федерации и Китая по трансграничным водным объектам существуют несколько проблем: 1) реализация проекта переброски вод р. Хайлар в оз. Далай; 2) проект Китая по отводу воды посредством двух каналов из р. Черный Иртыш, которая протекает по территории Китая. Такие проекты наносят вред не только самому водному объекту, но и близлежащим территориям.

Экологические проблемы, характерные для наших стран, похожи, подход к решению и правовое регулирование отличаются лишь некоторыми аспектами, а в целом страны ориентированы на устойчивое развитие, достижение которого возможно и благодаря тесному международному сотрудничеству. Руководители наших государств осознают, что многие вопросы охраны окружающей среды могут быть решены на основе сотрудничества. В вопросах решения названных проблем может помочь обмен опытом в применении законодательства в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, организации и осуществления экологического контроля и надзора; обмен научно-технической информацией и новыми технологиями в области и т.п. В связи с этим следует указать на важность подписания нашими государствами международных соглашений (между Министерством природных ресурсов и экологии РФ и Государственным комитетом Республики Узбекистан по охране природы

о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 11 апреля 2013 г.<sup>16</sup> и между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 9 сентября 2005 г.<sup>17</sup>), которые позволят координировать усилия наших стран, направленные на разработку и реализацию совместных программ и проектов в природоохранной и природоресурсной сферах в целях устойчивого развития.

<sup>1</sup> См.: Действующее международное право: в 3 т. Т. 3. М., 1997. С. 687–692.

<sup>2</sup> URL: [http://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/strategies\\_and\\_programs](http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs) (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>3</sup> URL: [http://www.president.kg/ru/news/vystuplenija\\_obraschenija/7001\\_prezident\\_almazbek\\_atambaev\\_vyistupil\\_na\\_tseremonii\\_otkryitiya\\_21-y\\_konferentsii\\_storon\\_ramochnoy\\_konventsii\\_oon\\_po\\_izmeneniyu\\_klimata/](http://www.president.kg/ru/news/vystuplenija_obraschenija/7001_prezident_almazbek_atambaev_vyistupil_na_tseremonii_otkryitiya_21-y_konferentsii_storon_ramochnoy_konventsii_oon_po_izmeneniyu_klimata/) (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>4</sup> См.: Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годов, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 г. № 11. URL: [http://www.president.kg/ru/news/ukazy/1466\\_tekst\\_natsionalnoy\\_strategii\\_ustoychivogo\\_razvitiya\\_kyrgyzskoy\\_respubliki\\_na\\_period\\_2013-2017\\_godyi/](http://www.president.kg/ru/news/ukazy/1466_tekst_natsionalnoy_strategii_ustoychivogo_razvitiya_kyrgyzskoy_respubliki_na_period_2013-2017_godyi/) (дата обращения: 10.03.2016).

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 5 января 2016 г. № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 2, ч. I, ст. 321.

<sup>6</sup> Заседание президиума Госсовета о повышении эффективности лесного комплекса. URL: <http://kremlin.ru/news/17876> (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>7</sup> См.: Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. Ташкент, 1997; Хамдамова А.Р. Республика Узбекистан: экополитика и сущность экологической безопасности // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2012. № 3 (17): в 2 ч. Ч. I. С. 186–189.

<sup>8</sup> См.: Самакова А. Трансформация экологической политики в свете новой Доктрины «Нур Отана» и «Стратегии-2050». URL: <http://nurotan.kz/ru/news/3806> (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>9</sup> Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годов, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 г. № 11. URL: [http://www.president.kg/ru/news/ukazy/1466\\_tekst\\_natsionalnoy\\_strategii\\_ustoychivogo\\_razvitiya\\_kyrgyzskoy\\_respubliki\\_na\\_period\\_2013-2017\\_godyi/](http://www.president.kg/ru/news/ukazy/1466_tekst_natsionalnoy_strategii_ustoychivogo_razvitiya_kyrgyzskoy_respubliki_na_period_2013-2017_godyi/) (дата обращения: 10.03.2016).

<sup>10</sup> См.: Узбекистан на пути к устойчивому развитию. Национальное сообщение / отв. за выпуск. Н.М. Умаров. Ташкент, 2012.

<sup>11</sup> См.: Сафаров Д.И., Рузиев З.Р. Тенденции совершенствования законодательных основ экологических полномочий институтов гражданского общества: опыт Республики Узбекистан // Молодой ученый. 2014. № 4. С. 875–877.

<sup>12</sup> Омонов Б.Н. Геоэкологическая политика Узбекистана в регионе Приаралья // «Credo New». 2013. № 3. С. 261.

<sup>13</sup> См.: Изимов Р.Ю. Проблемы трансграничных рек в контексте казахстанско-китайских отношений. URL: <http://ss-sauran.kz/rubriki/politika/> (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>14</sup> См.: Тимофеев Л.А., Абанина Е.Н. О правовых проблемах актуализации вопросов международного водного сотрудничества в законодательстве России // Евразийский юридический журнал. 2014. № 1 (68). С. 77.

<sup>15</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод (заключено в г. Пекине 29 января 2008 г.) // Бюллетень международных договоров. 2008. № 12. С. 40–44.

<sup>16</sup> См.: Соглашение между Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Государственным комитетом Республики Узбекистан по охране природы о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 11 апреля 2013 г. // Сборник международных договоров Республики Узбекистан. 2013. № 1–2.

<sup>17</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 9 сентября 2005 г. № 907 // Бюллетень международных договоров. 2006. № 3. С. 58–61.

Д.Ф. Абузярова\*

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, НА ОСНОВАНИИ РАЗРЕШЕНИЙ, КАК НОВЫЙ ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Масштабные изменения земельного законодательства, вступившие в силу с 1 марта 2015 г., существенным образом изменили порядок предоставления земельных участков, определили новые возможности для их эффективного экономического использования в интересах всех субъектов земельных правоотношений. Данные изменения были введены Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. на 29 декабря 2015 г. 405-ФЗ)<sup>1</sup> и касались в основном публичных земель. Основные цели вышеуказанных изменений состояли в установлении нового порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, изменении правового регулирования возникновения, прекращения и реализации прав на земельные участки. Важным нововведением является установление связи в процессе предоставления земельных участков с документами территориального планирования и градостроительного зонирования, предусмотренными градостроительным законодательством.

Одно из вышеуказанных изменений — появление такого нового правового института, предусмотренного гл. V. 6 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ)<sup>2</sup>, как использование земельных участков, находящихся в публичной собственности, на основании разрешений (без предоставления земельных участков и установления сервитута). Так, в ст. 39.33 ЗК РФ перечисляются основания для такого использования земельных участков, например, ремонт линейного объекта, строительство временных объектов, складирование материалов и разной техники, необходимых для такого ремонта, деятельность по сохранению и развитию традиций и обычаев коренных народов. Получение разрешения на использование земельного участка предусмотрено и для выполнения изыскательских работ — инженерных и геологических.

Важно подчеркнуть, что перечень объектов, указанных в подп. 6 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ, включает в себя также объекты, предусмотренные Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков

\* Абузярова Дина Фатиховна — кандидат юридических наук, заместитель начальника корпоративно-юридической службы ОАО «Гипроннигаз»; e-mail: dinaabyzayrova@yandex.ru

и установления сервитутов»<sup>3</sup>. К ним, в частности, относятся, подземные линейные сооружения, а также их наземные части и сооружения, технологически необходимые для их использования, для размещения которых не требуется разрешения на строительство; водопроводы и водоводы всех видов, для размещения которых также не требуется разрешения на строительство, и т.п.

Правовой анализ вышеуказанного перечня позволяет сделать вывод о том, что большинство таких объектов могут размещаться на соответствующих земельных участках без их предоставления и установления сервитута только тогда, когда для такого размещения не требуется разрешения на строительство. В данном случае следует отметить, что п. 17 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ)<sup>4</sup> содержит весьма ограниченный перечень случаев, при которых не требуется разрешения на строительство. Однако этот перечень может быть дополнен иными случаями, установленными законами субъектов РФ о градостроительной деятельности.

Детально порядок выдачи разрешений на размещение вышеуказанных объектов должен быть установлен нормативным правовым актом соответствующего субъекта РФ. Таким образом, правовое регулирование размещения таких объектов практически полностью осуществляется на региональном уровне. Так, например, в Ленинградской и Московской областях приняты соответствующие нормативные правовые акты, в частности, Постановление Правительства Ленинградской области от 3 августа 2015 г. № 301 «Об утверждении Порядка и условий размещения отдельных видов объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов на территории Ленинградской области»<sup>5</sup>, Постановление Правительства Московской области от 8 апреля 2015 г. № 229/13 (в ред. от 17 августа 2015 г.) «Об утверждении Порядка и условий размещения на территории Московской области объектов, которые могут быть размещены на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов»<sup>6</sup>.

Вышеуказанные правовые нормы применяются больше года. В связи с этим на практике уже возникают определенные правоприменительные трудности и активно формируется судебная практика. Так, например, непосредственно после введения вышеуказанных правовых норм возникла проблема с использованием земельных участков на основе разрешений уполномоченных органов управления в случаях, предусмотренных подп. 6 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ. Во многих субъектах РФ к моменту вступления в силу вышеуказанных изменений не было разработано соответствующего порядка и условий размещения для таких случаев. Данная ситуация спровоцировала формирование следующей судебной практики.

В частности, ООО «Пермский квартал» 28 апреля 2015 г. обратилось к Департаменту земельных отношений администрации г. Перми с заявле-



нием со ссылкой на п. 3 ст. 39.36 ЗК РФ и Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 1300 о согласовании размещения на земельном участке (части земельного участка) площадью 1 518 кв. м, расположенном в кадастровом квартале № 59:01:4413612, по адресу: г. Пермь, Свердловский район, ул. Солдатова, элементов благоустройства территории (детский игровой комплекс, озеленение, карусель, светильники наружного освещения, скамьи для отдыха, универсальной строительной площадки, площадки для бадминтона и и.д.) согласно приложенной к заявлению схеме благоустройства на землях или земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов.

Вместе с тем Департаментом земельных отношений администрации г. Перми 22 мая 2015 г. № И-21-01-09-9250 было принято решение, в котором заявителю сообщено о невозможности удовлетворения обращения в силу того, что порядок и условия размещения таких объектов на момент рассмотрения обращения не были установлены в субъекте.

Решением Арбитражного суда Пермского края, а в дальнейшем и решением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда были сделаны следующие выводы. Учитывая, что возможность реализации права, установленного ст. 39.36 ЗК РФ, не поставлена в прямую зависимость от наличия или отсутствия принятого нормативного правового акта, то отсутствие правового механизма по рассмотрению подобного рода заявлений не должно приводить к нарушению законных прав граждан и юридических лиц<sup>7</sup>.

Важно отметить, что в иных случаях, а именно в случаях проведения инженерных изысканий либо капитального или текущего ремонта линейного объекта на срок не более одного года; строительства временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирования строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения на срок их строительства, реконструкции; осуществления геологического изучения недр на срок действия соответствующей лицензии; сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, и их общинам без ограничения срока — порядок выдачи разрешений на использование земельных участков определяется исключительно Правительством РФ. В частности, данный порядок детально регламентирован Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2014 г. № 1244 «Об утверждении Правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности»<sup>8</sup>.

Кроме того, следует отметить следующие важные особенности правового регулирования порядка использования земельных участков на основе разрешений.

1. Разрешение не устанавливает какого-либо вида права на земельный участок, используемый на его основании, и не подлежит государственной регистрации. В связи с этим очевидной является установленная законодателем правовая норма о том, что действие разрешения на использование земельного участка (в случаях, предусмотренных п.1 ст. 39.34 ЗК РФ), прекращается со дня предоставления земельного участка гражданину или юридическому лицу.

2. В течение 10 дней со дня выдачи разрешения уполномоченный орган управления, принявший решение о его выдаче, направляет копию этого разрешения в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Данное требование является весьма оправданным, поскольку именно должностные лица Росреестра в рамках государственного земельного надзора осуществляют контроль за соблюдением требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, их использования без документов, разрешающих в случаях, предусмотренных законодательством РФ, осуществление хозяйственной деятельности, требований земельного законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению и т.п.

3. В разрешении обязательно указываются кадастровый номер земельного участка в случае, если планируется использование всего земельного участка, или координаты характерных точек границ территории в случае, если планируется использование земель или части земельного участка. Данное обстоятельство также является обоснованным, поскольку именно кадастровый номер позволяет идентифицировать тот или иной земельный участок, а специфика объектов и случаев, при которых возможно использовать земельный участок на основе разрешений, обуславливает необходимость использования в ряде случаев только части земельного участка.

4. Использование земельных участков на основании разрешения уполномоченного органа управления в целях, определенных подп. 1–5 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ, не дает права на строительство и реконструкцию объектов капитального строительства. Таким образом, данная правовая норма не распространяется на размещение нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых установлены Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 1300.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы. В целом все вышеотмеченные группы объектов обладают различными характеристиками и функциональным назначением. Вместе с тем их объединяет отсутствие необходимости оформления прав на земельные участки для их размещения, в частности, не требуется арендовать земельные участки или заключать соглашения о сервитуте.

Очевидно, что правоприменительная практика еще выявит недостатки в правовом регулировании нового института земельного законодательства — использования земельных участков, находящихся в публичной собственности, на основе разрешений. При этом очевидно, что потребуются оперативное решение выявленных проблем практического применения со стороны законодательной ветви власти.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. I, ст. 3377; 2016. № 1, ст. 25.

<sup>2</sup> См.: Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2016. № 1, ст. 51.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 50, ст. 7089.

<sup>4</sup> См.: Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. и доп. на 10 января 2016 г. № 459-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. I, ст. 16; 2016. № 1, ч. I, ст. 79.

<sup>5</sup> URL: <http://www.lenobl.ru> (дата обращения: 29.03.2016).

<sup>6</sup> См.: Информационный вестник Правительства Московской области. 2015. № 8–9.

<sup>7</sup> См.: Постановление Семнадцатого Арбитражного Апелляционного суда от 20 октября 2015 г. № 17АП-12201/2015-ГК по делу № А50-12649/2015. Требования о признании незаконным отказа административного органа в разрешении использовать земельный участок для размещения элементов благоустройства территории, а также возложении обязанности устранить допущенные нарушения удовлетворены правомерно, поскольку отсутствие правового механизма по рассмотрению подобного рода заявлений не должно приводить к нарушению законных прав граждан и юридических лиц.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 49, ч. VI, ст. 6951.

С.Ю. Королев\*

## ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА (КОНТРОЛЯ) В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В последние годы Россия сталкивается с множеством вызовов, которые обусловлены как внешними, так и внутренними факторами. В связи с этим, вполне логичной представляется ситуация, когда политика государства меняется исходя из конкретной сложившейся обстановки на том или ином промежутке исторического развития.

С марта 2014 г. Российская Федерация живет в условиях западных санкций, которые затронули обширные области энергетики, финансов и обороны. Объективная реальность, обусловленная геополитическими интересами США и их западных партнеров, потребовала принятия адекватных мер реагирования и применения новых подходов в обеспечении национальной безопасности нашего государства, немаловажными составляющими которой являются экологическая безопасность и продовольственная безопасность Российской Федерации. По нашему мнению, именно эти два понятия

\* Королев Станислав Юрьевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»); e-mail: skorolev1976@mail.ru

служат основой, которая обеспечивает социальную стабильность в обществе и, как следствие, последовательное развитие государства в рамках демократических институтов.

Не будет ошибкой утверждение, что центральным звеном, влияющим на состояние экологической и продовольственной безопасности, является земля. Именно она объединяет в единое целое все составляющие биосферной системы: почвы, недра, поверхностные и подземные воды, растительный, животный мир и т.д. Земля всегда была основой жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории. От того, как она используется и охраняется, во многом зависело и зависит благосостояние общества<sup>1</sup>, а плата за пользование природными ресурсами, и, в частности, земельными, служит существенным источником пополнения государственной казны<sup>2</sup>. Достаточно вспомнить Октябрьскую революцию 1917 г. и последующую за этим трагедию Гражданской войны. А.В. Колчак писал: «...Я считаю единственным выходом для настоящего момента по возможности сохранить фактически создавшийся переход земли в руки крестьян, допуская исключения лишь при серьезной необходимости...»<sup>3</sup>. В то же время А. Старынкевич, понимая объективную действительность, утверждал: «Мы не должны закрывать глаза на то, что государственный аппарат вряд ли будет в состоянии в ближайшем будущем приобрести такую мощь и силу, чтобы сказать: «Крестьяне, отдайте землю прежним владельцам» или: «Владельцы, отдайте землю крестьянам»<sup>4</sup>. Эти высказывания, как нельзя лучше, иллюстрируют потребность государства определять политику в области использования земельных ресурсов на любом этапе его эволюции.

На сегодняшний день земельный фонд Российской Федерации составляет 1709,8 млн га без учета внутренних морских вод и территориального моря<sup>5</sup>. Он обширен не только по количественным показателям, но и уникален по качественным характеристикам — 9% пашни, 52% черноземных почв всего земного шара сосредоточены на нашей территории<sup>6</sup>, которая имеет огромный природный потенциал, богатейшие запасы природных ресурсов.

К сожалению, анализ данных государственного мониторинга земель и других систем наблюдений за состоянием окружающей среды показывает, что практически во всех субъектах РФ имеет место тенденция ухудшения состояния земель. За последние 23 года в России площадь пашни уменьшилась на 16,4 млн га (12,5%), при этом процессам деградации подвержено около 9,85 млн га пашни<sup>7</sup>. Указанные процессы деградации земель носят естественный характер. Но их интенсивность резко возрастает в результате хозяйственной деятельности. Причина этого — нерациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, неэффективная система ведения сельского хозяйства, когда, например, экономически выгодные агротехнические приемы (распашка заливных лугов, русел рек) ведут к невосполнимому ущербу. При использовании минеральных и органических удобрений, а также пестицидов возрастает опасность загрязнения

воды, почвы, оказывается негативное воздействие на другие компоненты окружающей среды, включая нарушение естественного баланса микрофлоры почвы.

В 2014 г. в нашей стране собран один из самых высоких урожаев зерновых в нашей новейшей истории. Так, индекс производства продукции сельского хозяйства составил 106,2%, в т.ч. индекс производства продукции растениеводства — 112,3%, продукции животноводства — 100,5%. Валовой сбор зерна в хозяйствах всех категорий в весе после доработки составил 92,4 млн т, что на 30,3% выше уровня 2012 г. — 70,9 млн т)<sup>8</sup>. Итоги уборочной компании 2015 г. свидетельствуют о том, что в России будет собрано более 100 млн т зерна. «Если говорить о перспективах не на один год, то мы ставим амбициозную задачу — к 2025 году собрать порядка 130 млн т зерна... Это не популизм, это не шапкозакидательство, а применение интенсивных технологий, прежде всего, для повышения урожайности и продуктивности, что в разы увеличит отдачу отрасли»<sup>9</sup>.

Сопоставление этих данных наводит на мысль, что производство сельскохозяйственной продукции осуществляется средствами и способами, не обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также оказывающими неблагоприятное воздействие на окружающую природную среду, без соблюдения стандартов, норм, нормативов, правил и регламентов проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий<sup>10</sup>. Налицо столкновение интересов: при обеспечении экологической безопасности сложно добиться роста показателей продовольственной безопасности и наоборот. Таким образом, задача государства видится в достижении равновесия этих составляющих.

В сложившейся ситуации одним из действенных механизмов достижения баланса между экологическими и экономическими интересами могут стать земельный надзор и контроль. Расширение императивного метода регулирования в данной сфере обуславливается, прежде всего, отсутствием «действенных регуляторов рыночного типа в условиях современной российской экономики, когда запретительно-обязывающее регулирование, несмотря на неэффективность государственного принуждения в сфере охраны окружающей среды, остается едва ли не единственно возможным»<sup>11</sup>.

С 1 марта 2015 г. вступили в силу изменения в Земельный кодекс РФ (далее — ЗК РФ), касающиеся осуществления государственного земельного надзора, муниципального земельного контроля и общественного земельного контроля<sup>12</sup>. Обращает на себя внимание следующее: во-первых, указанная деятельность более четко детализируется; во-вторых, просматривается тенденция регулирования данной функции управления федеральным законом, что теоретически, свидетельствует о повышении ее роли и значимости в регулировании земельных отношений.

В отличие от прежней редакции ст. 71, 72 ЗК РФ, которые определяли лишь общие понятия и содержали отсылочные нормы, внесенные измене-

ния предусматривают: определение предмета проверок при осуществлении государственного земельного надзора; перечень прав должностных лиц органов государственного земельного надзора; особенности организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства. Кроме того, вводится новое понятие «административное обследование объектов земельных отношений», под которым понимается исследование его состояния и способов использования на основании информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресурсах, архивных фондах, информации, полученной в ходе осуществления государственного мониторинга земель, документов, подготовленных в результате проведения землеустройства, информации, полученной дистанционными (дистанционное зондирование (в т.ч. аэрокосмическая съемка, аэрофотосъемка), результаты почвенного, агрохимического, фитосанитарного, экологотоксикологического обследований) и другими методами.

Указанные изменения законодательства, в совокупности с тем, что с 2011 г. земельный надзор стал рассматриваться как составная часть экологического надзора<sup>13</sup>, так же как и государственный мониторинг земель стал частью государственного мониторинга окружающей среды, безусловно, являются большим шагом вперед по реализации Основ государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012–2020 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р (в ред. от 28 августа 2014 г.), которые предусматривают совершенствование указанных функций посредством:

уточнения и конкретизации полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

установления возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования;

повышения ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в т.ч. в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение<sup>14</sup>.

Уточнение полномочий и некоторая детализация деятельности мало что изменят в работе органов государственного земельного надзора. Необходим принципиально иной подход к организации данного вида деятельности. В юридической науке уже давно высказываются мнения о необходимости структурных изменений в органах управления, осуществляющих функцию земельного надзора и контроля<sup>15</sup>. В ходе проведения административной реформы контрольно-надзорная деятельность в области охраны и использования земель оказалась рассредоточенной как по вертикали, так и по горизонтали<sup>16</sup>, что сказалось на ее эффективности. Теперь необходимо собрать все это в единый механизм, который позволит решать задачи, стоящие в настоящее время перед государством. В основу контрольно-надзорной деятельности должны быть положены принципы, обеспечивающие сохра-

нение качественных и количественных характеристик земельных ресурсов: принцип приоритета публичного (экологического) интереса и принцип разумного сочетания экологических и экономических интересов в области использования земельных ресурсов. В настоящее время в нормативных правовых актах, непосредственно регулирующих деятельность органов государственного земельного надзора, указание на такие основополагающие начала отсутствует. Это, на наш взгляд, является одной из причин сложившейся диспропорции между экологической и экономической составляющей. Представляется, что указанные принципы будут положены в основу совершенствования системы государственного экологического надзора и государственного земельного надзора как составной его части. О необходимости этого говорил В.В. Путин на заседании Совета Безопасности 20 ноября 2013 г., посвященном обеспечению национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды и природопользования<sup>17</sup>. Только так мы сможем сохранить то, что дано нам природой. Кроме того, одним из вариантов может стать применение принципа деления земель по целевому назначению. Для этого необходимо 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 повысится финансовая самостоятельность и независимость муниципалитета, а также его ответственность за состояние земель на подведомственной территории. Земельный надзор на землях иных категорий следует оставить за государством, принимая во внимание, что земли сельскохозяйственного назначения, земли водного, лесного фонда — это стратегический запас нашего государства.

<sup>1</sup> См.: Павлов П.Н. Земельно-правовая проблема и развитие земельного законодательства в Российской Федерации (Земельное законодательство субъектов Российской Федерации) // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2000. № 1 (2).

<sup>2</sup> См.: Жаворонкова Н.Г., Зиновьева О.А. История юридических наук в России: сборник статей / под ред. О.Е. Кутафина. М., 2009. С. 3.

<sup>3</sup> Цит. по: Деникин А.И. Очерки русской смуты. Берлин, 1925. Т. IV. С. 223–224.

<sup>4</sup> Жуков Ю.В. Енисейское крестьянство в годы Гражданской войны и иностранной интервенции. Красноярск, 1977. С. 45–46.

<sup>5</sup> См.: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2013 году». М., 2014. С. 8.

<sup>6</sup> См.: Кузьмин В. От закона до обеда // Российская газета. 2009. 7 дек.

<sup>7</sup> См.: Справка к распоряжению Правительства РФ от 28 августа 2014 г. №1652-р. URL: [www.government.ru](http://www.government.ru) (дата обращения: 14.12.2014).

<sup>8</sup> См.: Доклад «О состоянии продовольственной безопасности Российской Федерации в 2013 году и прогнозе обеспечения продовольственной безопасности в 2014 году». URL: [www.government.ru](http://www.government.ru) (дата обращения: 14.12.2014).

<sup>9</sup> Доклад Александра Ткачева о предварительных итогах уборки урожая и подготовке к сезонным полевым работам на заседании Правительства РФ 1 октября 2015 года. URL: [www.government.ru](http://www.government.ru) (дата обращения: 20.10.2015).

<sup>10</sup> См. ст. 8 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 29, ст. 3399; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>11</sup> Васильева М.И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 56.

<sup>12</sup> См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ч. I, ст. 4235.

<sup>13</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» (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590; 2015. № 27, ст. 3994.

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12, ст. 1425; 2014. № 36, ст. 4880.

<sup>15</sup> См., например: Боголюбов С.А. Все о земельных отношениях: учебно-практическое пособие. М., 2010. С. 291.

<sup>16</sup> См.: Там же. С. 291–292.

<sup>17</sup> См.: Путин В.В. Вступительное слово на заседании Совета Безопасности 20 ноября 2013 г. Москва, Кремль. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения: 23.03.2014).

**О.В. Куликова\***

## **ОСНОВАНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Общая площадь лесов на планете в настоящее время составляет около 4 млрд га. Площадь лесов нашей страны равна 1,2 млрд га, а это более 1/4 площади лесов мира. По данным Рослесхоза, за последние 20 лет площадь лесов России выросла на 79 млн га. Площадь лесов в Саратовской области составляет 735,3 тыс. га, из них земли лесного фонда — 670,6 тыс. га<sup>1</sup>.

Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на следующих основаниях:

- 1) решения уполномоченных органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления лесного участка в постоянное (бессрочное) пользование;
- 2) договора аренды в случае предоставления лесного участка в аренду;
- 3) договора безвозмездного пользования в случае предоставления лесного участка в безвозмездное пользование<sup>2</sup>.

Одним из наиболее распространенных оснований лесопользования является договор аренды лесного участка. Однако возможны случаи исключения арендных отношений при использовании лесов. В частности, речь идет об осуществлении религиозной деятельности в лесах, о заготовке древесины, недревесных, пищевых ресурсов и лекарственных растений для собственных нужд, а также осуществлении сельскохозяйственной деятельности (в т.ч. пчеловодства) для собственных нужд. Кроме того, не допускается сдача в аренду лесных участков государственным и муниципальным учреждениям для осуществления, например, научной, образовательной и рекреационной деятельности.

---

\* Куликова Ольга Валентиновна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: [Kulikovaov.sgap@rambler.ru](mailto:Kulikovaov.sgap@rambler.ru)



Лесной участок в арендных отношениях рассматривается как имущество, от использования которого можно получить лесные ресурсы.

К договору аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом РФ (далее — ГК РФ)<sup>3</sup> и Земельным кодексом РФ<sup>4</sup>, если иное не установлено Лесным кодексом РФ (далее — ЛК РФ)<sup>5</sup>. Для выполнения изыскательских работ лесной участок предоставляется в аренду согласно лесному законодательству РФ и земельному законодательству РФ в установленном порядке<sup>6</sup>.

В соответствии со ст. 606 ГК РФ по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, являются его собственностью. Согласно ст. 72 ЛК РФ по договору аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендодатель предоставляет арендатору лесной участок для одной или нескольких целей. По общим правилам гражданского законодательства в качестве арендодателей лесных участков должны выступать уполномоченные органы государственной власти или органы местного самоуправления. Арендаторами являются граждане и юридические лица, т.е. лесопользователи.

Лесное законодательство устанавливает ряд особенностей в отношении субъектного состава. Так, Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ осуществление полномочий в области лесных отношений, связанных с предоставлением в границах земель лесного фонда лесных участков в аренду<sup>7</sup>. К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений относятся лишь установление порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, а также утверждение типовых договоров аренды лесных участков<sup>8</sup>.

В договоре аренды должны быть указаны данные, позволяющие установить имущество, подлежащее передаче арендатору в качестве объекта аренды. При отсутствии этих данных условие об объекте, подлежащем передаче в аренду, считается не согласованным сторонами, а соответствующий договор не считается заключенным<sup>9</sup>. Для лесных участков в данном случае обязательно прохождение государственного кадастрового учета. Так, лесное законодательство закрепляет, что объектом аренды могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и прошедшие государственный кадастровый учет. Приведем пример из судебной практики, иллюстрирующий реализацию данного положения.

8 августа 2014 г. между Министерством лесного хозяйства Республики Татарстан (арендодатель) и ОАО «Сетевая компания» (арендатор) заклю-

чен договор аренды лесного участка в целях использования лесов для эксплуатации линейных объектов (линии электропередачи) № 663, по условиям которого обществу в аренду сроком на 49 лет предоставлены лесные участки общей площадью 0,034 га, кадастровый номер (номер учетной записи в государственном лесном реестре) — 28793-2014-08, расположенные в Республике Татарстан, Сармановский муниципальный район, квартал 31 выделы 34, 52, 53 Джалильского участкового лесничества Азнакаевского лесничества (далее — договор аренды от 8 августа 2014 г. № 663).

ОАО «Сетевая компания» 22 августа 2014 г. обратилось в Управление Росреестра по Республике Татарстан с заявлением № 16-16-52/012/2014-509 о государственной регистрации договора аренды. Управление Росреестра по Республике Татарстан отказало в государственной регистрации договора аренды. Отказ мотивирован непредставлением заявителем на регистрацию схемы расположения лесного участка, а также невозможностью идентифицировать участки, поскольку они не поставлены на государственный кадастровый учет.

Общество, полагая, что данный отказ противоречит действующему законодательству и нарушает его права и законные интересы, обратилось в арбитражный суд с требованием признать незаконным отказ уполномоченного органа в проведении государственной регистрации права аренды лесных участков.

Требование заявителя удовлетворено, поскольку действующим на момент рассмотрения заявления законодательством допускалось распоряжение лесными участками без осуществления кадастрового учета при наличии плана лесного участка, т.к. границы участка, позволяющие индивидуализировать объект аренды, определены<sup>10</sup>.

В соответствии со ст. 4.1 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса РФ»<sup>11</sup> до 1 января 2017 г. допускается предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда без проведения государственного кадастрового учета в целях использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых.

При предоставлении гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда, не прошедших государственного кадастрового учета, осуществляется их государственный учет<sup>12</sup>. Государственный учет лесных участков в составе земель лесного фонда включает в себя действия органов государственной власти в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81—83 ЛК РФ, по внесению в государственный лесной реестр сведений, подтверждающих существование таких земельных участков. Указанные сведения в графической и текстовой форме воспроизводятся в плане лесного участка, который заверяется органом государственной власти, осуществляющим ведение государственного лесного реестра (Федеральное агентство лесного хозяйства<sup>13</sup>).

Плата за проведение государственного учета лесного участка в составе земель лесного фонда не взимается. В случае, если допускается предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда без проведения государственного кадастрового учета, для проведения государственной регистрации прав на такие лесные участки и сделок с ними вместо кадастрового плана или кадастрового паспорта представляются планы лесных участков. Идентификация лесного участка в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляется по условному номеру, который присваивается такому лесному участку<sup>14</sup>.

Исходя из анализа типового договора аренды лесного участка<sup>15</sup>, к этому договору, помимо кадастрового плана, должны быть приложены следующие документы: схема расположения лесного участка; характеристики лесного участка на день заключения договора в соответствии с данными государственного лесного реестра; ежегодный объем заготовки древесины; расчет арендной платы; порядок внесения арендной платы; акт приема-передачи лесного участка, переданного в аренду.

Остановимся на содержании отдельных документов. В частности, в схеме расположения лесного участка необходимо указать субъект РФ, муниципальный район, лесничество или лесопарк, где находится лесной участок. Кроме того, обозначается кадастровый номер участка, номер учетной записи в государственном лесном реестре и его площадь.

В характеристике лесного участка закрепляются принадлежность лесов к лесным или нелесным землям, целевое назначение лесов, номер лесного квартала, преобладающая порода лесных насаждений, площадь и запас древесины, а также сведения о лесных насаждениях по группам возраста древостоя. Кроме того, должны быть указаны средние таксационные показатели насаждений лесного участка, объекты лесной инфраструктуры, особо защитные участки лесов, объекты лесного семеноводства, объекты, не связанные с созданием лесной инфраструктуры, а также права третьих лиц.

В документе, связанном с определением ежегодного объема заготовки древесины, отражается информация в зависимости от осуществления сплошных или выборочных рубок в защитных либо эксплуатационных лесах.

Каждый из указанных документов должен быть подписан сторонами и заверен печатями.

Гражданским и лесным законодательством устанавливаются сроки договора аренды в зависимости от вида использования лесов. Причем, максимальный предельный срок независимо от указанного критерия составляет 49 лет.

Большинство видов лесопользования может осуществляться с предоставлением лесного участка в аренду на срок не менее 10 лет<sup>16</sup>. Исключения составляют следующие виды деятельности:

использование лесов в сфере охотничьего хозяйства<sup>17</sup> (срок от 20 до 49 лет;

использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых<sup>18</sup>, использование лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов<sup>19</sup>, а также при заготовке древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям для использования лесов в указанных целях (срок до 49 лет);

использование лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов<sup>20</sup>, использование лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов<sup>21</sup> (срок от 1 года до 49 лет).

Обязательным во всех случаях, связанных с установлением срока договора аренды лесного участка, является соответствие положениям лесохозяйственного регламента.

Заключение договоров аренды лесного участка осуществляется в соответствии с требованиями гражданского законодательства, закрепленными в гл. 28 ГК РФ<sup>22</sup>. В соответствии со ст. 74 ЛК РФ договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается по результатам торгов по продаже права на заключение такого договора, которые проводятся в форме открытого аукциона, за исключением установленных лесным законодательством случаев.

Порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка устанавливается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти<sup>23</sup>. Типовые договоры аренды лесного участка утверждаются Правительством РФ. Рассматриваемый договор относится к числу договоров, подлежащих государственной регистрации в соответствии с действующим законодательством<sup>24</sup>. Исключения составляют случаи заключения договора аренды лесного участка на срок менее 1 года (срок действия такого договора устанавливается с момента его подписания).

Чтобы вырастить спелый лес, требуется не одно поколение лесоводов. Сохранить существующие леса проще, чем возратить утраченные. Поэтому вопрос охраны и защиты лесов — одна из важнейших задач, стоящих перед государством и обществом. Охрана и защита лесов невозможны без экологического воспитания и активной гражданской позиции населения. Лесное законодательство закрепляет обширный перечень прав и обязанностей сторон арендных отношений<sup>25</sup>. Остановиться хотелось бы на обязанностях арендатора по охране и защите лесных насаждений, к которым в частности, относятся:

сохранять на лесном участке природные ландшафты, объекты животного и растительного мира, водные объекты;

осуществлять меры по предупреждению лесных пожаров в соответствии с законодательством РФ и проектом освоения лесов;

в случае обнаружения лесного пожара на арендованном лесном участке немедленно сообщать об этом в специализированную диспетчерскую службу и принять все возможные меры по недопущению распространения лесного пожара;

осуществлять санитарно-оздоровительные мероприятия на переданном в аренду лесном участке в соответствии с законодательством РФ и проектом освоения лесов.

Правовое регулирование отношений, касающихся использования лесов и других природных ресурсов, ранее основывалось на признании производности права пользования природными ресурсами от права государственной собственности на них, исключения природных объектов из гражданского оборота. На сегодняшний день вопросы использования лесов и других природных ресурсов, как мы убедились, базируются на иных началах. На протяжении двух последних десятилетий прослеживается тенденция к расширению применения договоров аренды и иных гражданско-правовых сделок в сфере природопользования.

<sup>1</sup> URL: <http://www.minforest.saratov.gov.ru/> (дата обращения: 15.02.2016).

<sup>2</sup> См. ст. 71 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г., с изм. от 30 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2016. № 1, ч. I, ст. 75.

<sup>3</sup> См.: Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 410; 2015. № 27, ст. 4001.

<sup>4</sup> См.: ст. 22 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2016. № 1, ч. I, ст. 80.

<sup>5</sup> См. ч. 4 ст. 71 ЛК РФ.

<sup>6</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 161 «Об утверждении Положения о предоставлении в аренду без проведения аукциона лесного участка, в том числе расположенного в резервных лесах, для выполнения изыскательских работ» (в ред. от 12 октября 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 9, ст. 1125; 2015. № 42, ст. 5799.

<sup>7</sup> См.: ст. 83 ЛК РФ.

<sup>8</sup> См.: ст. 81 ЛК РФ.

<sup>9</sup> См. ст. 607 ГК РФ.

<sup>10</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 3 ноября 2015 г. № Ф06-1468/2015 по делу № А65-28370/2014. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2016).

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5279.

<sup>12</sup> См. ст. 4.1 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса РФ».

<sup>13</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (в ред. от 25 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 5068; 2016. № 2, ч. I, ст. 325.

<sup>14</sup> См. ст. 4.4 ФЗ от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса РФ».

<sup>15</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2015 г. № 1003 «О типовом договоре аренды лесного участка» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 39, ст. 5415.

<sup>16</sup> См.: ч. 3 ст. 72 ЛК РФ.

<sup>17</sup> См.: ст. 36 ЛК РФ.

<sup>18</sup> См.: ст. 43 ЛК РФ.

<sup>19</sup> См.: ст. 45 ЛК РФ.

<sup>20</sup> См.: ст. 44 ЛК РФ.

<sup>21</sup> См.: ст. 46 ЛК РФ.

<sup>22</sup> См.: ГК РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2016. № 1, ч. I, ст. 77.

<sup>23</sup> См.: Приказ Минприроды России от 28 октября 2015 г. № 445 «Об утверждении порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности» (зарегистрировано в Минюсте России 22 декабря 2015 г. № 40188). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.02.2016).

<sup>24</sup> См.: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2015 г.) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3594; 2016. № 1, ч. I, ст. 11.

<sup>25</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2015 г. № 1003 «О типовом договоре аренды лесного участка» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 39, ст. 5415.

Ю.А. Плотникова\*, Е.А. Тарасова\*\*

## ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ КАК ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Важнейшим направлением развития экономики Российской Федерации в новых политических и социально-экономических условиях является совершенствование организационно-правового механизма охраны окружающей среды. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в разделе «Экологическая безопасность экономики и экология человека»<sup>1</sup> указывается, что примерно 15% территории Российской Федерации по экологическому состоянию характеризуется как критическое или околочитическое. Ухудшение экологической обстановки будет продолжаться при условии интенсивного экономического развития со стабильно высокой антропогенной нагрузкой на окружающую среду, отягченное непринятием мер по сокращению накопленного ранее экологического ущерба.

В целях обеспечения экологической безопасности экономического развития и улучшения экологической среды жизнедеятельности человека определены следующие направления:

экология производства потребует поэтапного сокращения всех известных уровней воздействия на окружающую среду антропогенными источниками, что позволит снизить удельные уровни воздействия на окружающую среду в 3–7 раз, учитывая сегменты экономики. Для реализации этих целей предприятиям предложено модернизировать производства через снижение энергоемкости и материалоемкости, сокращение и вторичное использование отходов, а также внедрение новейших технологий на всех этапах производственных процессов. Понимая значимость развития экологии производства, государство изменило отдельные меры налоговой политики: льготы по налогу на прибыль организаций, земельному налогу, налогу на имущество, а также различные вычеты по налогу на доходы физических лиц;

экология человека подразумевает обеспечение экологически безопасной и комфортной обстановки в местах проживания, работы и отдыха населения страны. К 2020 г. должно сократиться число городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения не менее чем в 5 раз, количество жителей (проживающих в неблагоприятных экологических условиях) в 4 раза. Проблема восстановления окружающей среды регионов экологи-

---

\* Плотникова Юлия Анатольевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: plotn-yulya@yandex.ru

\*\* Тарасова Елена Анатольевна — старший преподаватель кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

ческого кризиса с населением около 1 млн жителей должна быть решена полностью. Для достижения этих результатов необходимо устранить накопленные ранее загрязнения окружающей среды, восстановить эродированные и захламленные территории, обеспечить эффективную санитариию и осуществлять специализированный мониторинг;

экология природной среды — это сохранение и защита природной среды.

В этой связи планируется внедрять новейшие методы территориального планирования, землепользования и застройки, которые будут учитывать прогрессивные экологические требования. Особого внимания заслуживает такое направление, как «экологический бизнес», т.е. создание эффективного экологического сектора экономики. Концепция включает в данный сектор конкурентоспособный бизнес в части общего машиностроения, специализированного машиностроения и экологического консалтинга. Экологичность сегментов экономики предполагает свободный доступ заинтересованных государственных и общественных организаций к информации о деятельности промышленных предприятий в области природопользования и охраны окружающей среды, мониторинг экологических показателей по предприятиям и отраслям экономики, взятых в динамике. Ведущая роль государства при создании экологического бизнеса проявляется в первую очередь в установлении правил осуществления экологического аудита.

Перспективным инструментом в обеспечении надлежащего качества окружающей среды как регионов со сложившейся экономикой, так и для регионов, получивших статус территорий опережающего развития, становится более широкое применение экологического аудита.

Следует отметить, что особое внимание к внедрению прогрессивных методов экологического аудита на национальном и международном уровнях напрямую связано с необходимостью развития экологического законодательства на фоне глобального экологического кризиса. Так, в США уже в 70-е гг. XX в. были существенно ужесточены меры ответственности за нарушения экологического законодательства. Поэтому крупным промышленным предприятиям было предложено на добровольной основе перейти к проверкам деятельности предприятий в области охраны окружающей среды через соблюдение экологических норм и своевременному устранению допущенных нарушений. Это позволило предприятиям снять с себя финансовое бремя в форме серьезных штрафных санкций. Данные проверки в дальнейшем получили название «экологический аудит».

Согласно мнению О.Л. Дубовик, в сфере развития правовой охраны окружающей среды в странах Европейского Союза следует выделить деятельность Германии в процессе урегулирования мер по сохранению биоразнообразия планеты, утилизации радиоактивных отходов т.п.<sup>2</sup> В Германии закон об экологическом аудите действует с декабря 1995 г. Данным законом установлено, что экологический аудит осуществляется Комиссиями по экологическому аудиту. Таким образом, на экологический аудит

распространяется система межотраслевого контроля. В целях реализации межотраслевых контрольных функций в государстве создаются специализированные органы — комиссии и инспекции. К особенностям межотраслевого контроля можно отнести тот факт, что в сфере внимания комиссий по экологическому аудиту оказывается определенная функция либо отдельная сторона деятельности предприятия. При этом ведомственная подчиненность и формы собственности объектов Комиссиями не учитываются<sup>3</sup>.

Во Франции, по мнению В.В. Сосновского, под экологическим аудитом понимается средство обеспечения соответствия экологическим нормам и стандартам деятельности отдельно взятого хозяйствующего субъекта. Процедура экологического аудита носит как обязательный, так и добровольный характер<sup>4</sup>.

С переходом Российской Федерации к рыночным отношениям и активным выходом на международные рынки возникла необходимость соответствия качества поставляемых товаров международным стандартам. Тем не менее, по-справедливому замечанию И.Г. Иутина, в России экологический аудит как определенно эффективный инструмент экологического права до сих пор не нашел соответствующего применения со стороны хозяйствующих субъектов как регионов со сложившейся экономикой, так и регионов, получивших статус территорий опережающего развития<sup>5</sup>.

Н.В. Малиновская также отмечает, что экологический аудит в России стал развиваться с 1990 г. Основанием для его становления послужил ряд причин. Н.В. Малиновская называет следующие из них: обоснование экологической безопасности отдельных проектов в целях привлечения иностранных инвестиций; необходимость презентации и продвижения продукции российских производителей на сложившихся международных рынках; осуществление мероприятий по проведению экологической сертификации в соответствии с международными стандартами. При этом Н.В. Малиновская, выделяет три основных элемента понятия «экологический аудит»: является подвидом экологического контроля; рассматривается в качестве правового механизма обеспечения безопасности в экологической сфере; служит гарантом достоверности в отчетности организаций по ведению деятельности в области охраны окружающей среды<sup>6</sup>.

В настоящее время согласно действующему законодательству под экологическим аудитом понимается независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований, в т.ч. нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности<sup>7</sup>.

Л.В. Чхутиашвили обращает внимание на то, что осуществление аудиторской деятельности служит гарантией адекватного взаимодействия хозяйствующего субъекта, экологической аудиторской организации и государства. При этом данное взаимодействие должно соответствовать определенным условиям, а именно: независимость и объективность оцен-



ки воздействия на окружающую среду; минимизация административных барьеров для субъектов хозяйственной и иной деятельности; стимулирование хозяйствующих субъектов к снижению негативного воздействия на окружающую среду; развитие аудиторской профессии<sup>8</sup>.

Л.В. Масько приходит к выводу о необходимости комплексного подхода сегментирования информации при проведении аудита экологической отчетности организаций и о том, что аудиторская проверка является последовательностью этапов, установленных логикой и обособленностью выполняемых процедур. По мнению автора, аудит операций с экологическими обязательствами носит циклический характер и методически должен охватывать цикл природопользования и цикл природоохранной деятельности. Каждому циклу соответствуют их подциклы, содержащие определенные производственные и технологические процессы с градацией по долгосрочным и краткосрочным экологическим обязательствам<sup>9</sup>.

Краткий анализ нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды свидетельствует о том, что в Российской Федерации проведение экологического аудита не является обязательным. Экологический аудит — процесс добровольный, осуществляющий в интересах хозяйствующих субъектов и по их инициативе. Такое положение вещей негативно сказывается на становлении значения экологического аудита в системе государственного управления в области охраны окружающей среды. «Стихийность» в осуществлении экологического аудита не способствует полноценному оказанию услуг в области охраны окружающей среды, тем самым отдаляя разработку и внедрение новейших методов в природоохранную деятельность хозяйствующих субъектов РФ. В этой связи следует отметить, что в проекте Федерального закона «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>10</sup> предлагается проводить обязательный экологический аудит. Интересен тот факт, что отдельные предприятия различных отраслей экономики своей природоохранной деятельностью «голосуют» за проведение обязательного экологического аудита. Так, в пояснительной записке к данному проекту отмечается, что становление экологического аудита как системы относительно хозяйствующих субъектов (с учетом форм собственности), действующих в топливно-энергетическом комплексе, уже определено Энергетической стратегией России на период до 2030 года<sup>11</sup>. Также согласно п. 2.4 «Общероссийского межотраслевого соглашения по организациям — производителям никеля и драгоценных металлов на 2014–2017 годы» работодатели берут обязательства по развитию системы внутренних экологических аудитов с привлечением компетентного персонала, прошедшего специальную подготовку<sup>12</sup>.

В связи с этим представляется логичным, что Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации в качестве разработчика проекта Федерального закона «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законода-

тельные акты Российской Федерации» предложило следующий перечень случаев проведения обязательного экологического аудита хозяйственной и иной деятельности:

деятельность, предусмотренная документами Организации экономического сотрудничества и развития, которая подлежит периодическому обязательному экологическому аудированию в связи с использованием отходов производства и потребления. Для стимулирования предприятий и для развития инфраструктуры вторичного использования отходов предполагается замена лицензирования этой деятельности на декларативный порядок с обязательным периодическим представлением результатов экологического аудита;

деятельность, для осуществления которой требуются лимиты на выбросы или сбросы загрязняющих веществ;

внешнеторговая деятельность, санкционированная государством, т.е. ликвидация радиационного ущерба за счет средств от ввоза на переработку отработавшего ядерного топлива.

Как видно, дополнительных случаев для проведения обязательного экологического аудита законопроектом не предусмотрено.

Таким образом, несмотря на безусловную необходимость осуществления экологического аудита в Российской Федерации учеными-юристами, представителями бизнес-сообщества и общественностью не выработано единого подхода к пониманию сущности экологического аудита, не определены его роль и место в системе государственного управления.

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1121-р) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489; 2009. № 33, ст. 4127.

<sup>2</sup> См.: Дубовик О.Л. Механизм имплементации экологического права Европейского союза в национальное законодательство об охране окружающей среды стран-участниц // Экологическое право. 2014. № 4. С. 25–31.

<sup>3</sup> См.: Зеленцов А.Б., Касаткина Н.М., Лафитский В.И. и др. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М., 2015. С. 44–46.

<sup>4</sup> См.: Сосновский В.В. Оценка экологического риска как инструмент профилактики нарушений законодательства об охране окружающей среды на примере Республики Франции // Экологическое право. 2012. № 3. С. 23–26.

<sup>5</sup> См.: Иутин И.Г. Экологический аудит: роль, сущность и вопросы, требующие правового регулирования // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 94–101.

<sup>6</sup> См.: Малиновская Н.В. Развитие экологического аудита в России // Международный бухгалтерский учет. 2013. № 43. С. 29–36.

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 29 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2016. № 1, ч. 1, ст. 24.

<sup>8</sup> См.: Чхутиашвили Л.В. Роль и место экологического аудита в системе государственного управления охраной окружающей среды Российской Федерации // Экологическое право. 2015. № 3. С. 24–26.

<sup>9</sup> См.: Масько Л.В. Методики аудита операций с экологическими активами и обязательствами // Аудиторские ведомости. 2014. № 4. С. 63–75.

<sup>10</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См.: Распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Энергетическая стратегия России на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 48, ст. 5836.

<sup>12</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ю.В. Сорокина\*

## К ВОПРОСУ ОБ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОХРАНЫ ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

В любом современном государстве рыбное хозяйство не может существовать и развиваться без соблюдения самых жестких требований к сохранению водных биологических ресурсов (водных биоресурсов) и обеспечению благоприятного состояния водных объектов рыбохозяйственного значения, т.к. рыбное хозяйство выступает важной составляющей продовольственного обеспечения страны, является комплексным сектором экономики, включающим широкий спектр видов деятельности — от прогнозирования сырьевой базы отрасли до организации торговли рыбной продукцией в стране и за рубежом. До 75% всего мирового улова водных биоресурсов предназначается для питания населения, остальная часть перерабатывается в непищевую продукцию.

Рыбные продукты занимают ведущее место в обеспечении сбалансированности питания населения и не имеют альтернативны. Сокращение рыбных продуктов в структуре потребления населением ведет к росту заболеваемости, снижению продолжительности жизни, что пагубно влияет на уровень конкурентоспособности национальной экономики. В условиях глобальных кризисов, в т.ч. продовольственного и финансового, которые в последние годы коренным образом трансформировали ситуацию, связанную с обеспечением продовольственной безопасности, вопрос устойчивого и предсказуемого развития сельского и рыбного хозяйства становится все более актуальным<sup>1</sup>. Уровень продовольственной безопасности в Российской Федерации в части потребления рыбных продуктов в настоящее время оценивается следующими параметрами: фактическое годовое среднедушевое потребление рыбных товаров — 12,8 кг; доля импорта рыбных продуктов составляет почти 40%<sup>2</sup>.

Данные мониторинга в области водных биоресурсов<sup>3</sup> и рыбного хозяйства не внушают оптимизма. В XXI в. процесс разрушения водных экосистем России продолжился. Его основная причина — бесконтрольный сброс сточных вод. В прошлом большой вред водным биоресурсам причиняло строительство плотин и гидроузлов мелиоративного назначения. Все это привело к процессам деградации ресурсной базы рыбного хозяйства, сокращению не только количественных показателей добычи, но и значительному ухудшению видового состава уловов (замена ценных промысловых объектов малоценными)<sup>4</sup>. Деградация водных биоресурсов — одно из проявлений экологического кризиса, которое необходимо минимизиро-

---

\* Сорокина Юлия Викторовна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: al-sorokin@yandex.ru

вать, а также компенсировать с помощью научно-обоснованного рыбоводства, т.к. разведенные в контролируемых условиях водные биоресурсы пополняют опустевшие в силу чрезмерной антропогенной нагрузки водоемы и водотоки. При достаточной количественной обеспеченности водными ресурсами в России остро стоит проблема их качества, на которое влияют антропогенные нагрузки локального, регионального и глобального масштабов. Рост городов, промышленного и сельскохозяйственного производства, экстенсивное вовлечение в эксплуатацию минерально-сырьевых ресурсов негативным образом отразились на состоянии окружающей среды в целом и водных биологических ресурсов в частности.

Действующее российское законодательство предусматривает определенную оптимизацию условий рыболовства и рыбоводства. Так, согласно ст. 11 Водного кодекса РФ рыболовство, рыбоводство, воспроизводство водных биоресурсов не требуют заключения договора водопользования или выдачи решения о предоставлении водных объектов в пользование<sup>5</sup>. При этом нормы, содержащиеся в водном законодательстве, в целом не акцентированы на охране водных животных и растений. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (в ред. от 13 июня 2015 г.)<sup>6</sup> содержит лишь одну ст. 42 «Рыболовство и сохранение водных биологических ресурсов», которая является отсылочной к Федеральному закону от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ред. от 29 июня 2015 г.)<sup>7</sup>.

В соответствии с названными законами и Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 29 декабря 2015 г.)<sup>8</sup> на основании Постановления Правительства РФ от 29 апреля 2013 г. № 380 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания»<sup>9</sup> и Постановления Правительства РФ от 30 апреля 2013 г. № 384 «О согласовании Федеральным агентством по рыболовству строительства и реконструкции объектов капитального строительства, внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания»<sup>10</sup> при строительстве объектов и проведении разного рода работ на акватории, в пойме и прибрежной полосе рыбохозяйственных водных объектов, на этапе планирования должны предусматриваться мероприятия, максимально предотвращающие неблагоприятное воздействие на водную экосистему. Они должны обеспечить сохранение нормальных условий обитания и воспроизводства ценных гидробионтов, включая рыб и их кормовую базу.

Если эти мероприятия не позволяют избежать негативного воздействия на водные объекты и обеспечить сохранность и нормальное воспроизводство в них водных биоресурсов, производится расчет размеров наносимого вреда и планируются восстановительные мероприятия.

В настоящее время определение негативных последствий различных видов хозяйственной деятельности на водных объектах, в их пойме, при-

брежной полосе производится согласно Методике исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам<sup>11</sup>. Расчет ущерба производится в следующих случаях:

нарушения законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а также в результате стихийных бедствий, аномальных природных явлений, аварийных ситуаций природного и техногенного характера. Приведенные в Методике способы расчета основываются на том, что негативное воздействие вызвало гибель водных биоресурсов или их кормовой базы и к моменту расчетов его действие прекращено; осуществления планируемой хозяйственной и иной деятельности, влияющей на состояние водных биоресурсов и среды их обитания; виды планируемой деятельности на водных объектах разнообразны: берего- и руслоукрепление, расчистка русел, устройство причалов и лодочных станций, водовыпусков и водозаборов, строительство, ремонт и реконструкция мостов и других водопропускных сооружений, подводных переходов трубопроводов и т.д.

Гибель водных биоресурсов может наблюдаться и при производстве земляных работ в акватории водного объекта. При этом уничтожаются организмы зообентоса на донной поверхности участка работ, наблюдается гибель планктона, ранней молоди рыб в облаке сверхнормативной взвеси, снижается эффективность нагульных и нерестовых площадей для промысловых видов рыб. Нарушение рельефа поймы приводит к изменению гидрологического режима, нарушению нерестовых и кормовых угодий.

Исчисление размеров вреда водным биоресурсам и среде их обитания в случае осуществления планируемой деятельности производится на основании данных проектной документации (пояснительная записка, проект организации строительства, технико-конструктивные решения, проект землеотвода и т.д.), результатов инженерно-геологических, гидрометеорологических изысканий. Показатели качественного и количественного состава ихтиофауны и кормовой базы рыб используются с учетом опубликованных данных, а при их недостаточности — по результатам натурных исследований, которые проводятся по разнообразным направлениям.

Невозможно отрицать, что гидромеханизированные работы, проводимые в акватории и на заливной пойме водных объектов, негативно влияют на все компоненты их экосистем. Большинство таких работ на водных объектах предполагает проведение и земляных работ: перемещение, разработку, обратную засыпку, разрыхление и т.д. грунтов дна, уреза и поймы.

Нарушение рельефа поймы, целостности почвенного покрова, луговой дерновины при производстве земляных работ приводят к изменению гидрологического режима, сокращению меженного стока, нарушению нерестовых и кормовых угодий и, как следствие, к снижению рыбопродуктивности водного объекта. При производстве земляных работ в акватории и на приуездных участках водного объекта образуется зона с повышенной концентрацией взвешенных частиц разрабатываемого грунта. Высо-

кие концентрации взвесей способствуют изменению электропроводности и оптических свойств воды, ухудшению условий дыхания гидробионтов, механическому повреждению их покровов, нарушению условий воспроизводства, изменению состояния внутренних органов, а часто гибели ряда особей. Кроме того, при разработке донных грунтов происходит вторичное загрязнение воды соединениями донных отложений.

С увеличением концентрации взвеси в воде уменьшаются видовое разнообразие, численность и биомасса фитопланктона: колонии разбиваются на отдельные клетки, планктонные формы быстро осаждаются, придонные — засыпаются выпадающими из облака взвеси частицами. В зоопланктоне происходит снижение численности организмов-фильтраторов. Причина этого — засорение их фильтрующего аппарата и органов пищеварения. Гидромеханизированные работы, связанные с нарушением структуры дна, оказывают негативное влияние на зообентос, существенно обедняя его видовой состав. В местах проведения дноуглубительных работ, отвалов, добычи песка, гравия и т.п. малоподвижные, сидячие донные организмы полностью уничтожаются. Взвешенные вещества отрицательно воздействуют на нормальное развитие икры. Обволакивая икринку, они препятствуют проникновению кислорода к зародышу и он погибает.

Чтобы предотвратить подобные негативные последствия для окружающей среды, на практике чаще всего в качестве восстановительного мероприятия применяется искусственное воспроизводство водных биоресурсов. В Методике приведены формулы расчета объемов и стоимости этих работ. Определенный расчетами вред водным биоресурсам с учетом соответствующих коэффициентов промыслового возврата, средней массы одной воспроизводимой особи водных биоресурсов в промысловом возврате пересчитывается на необходимое количество рыбопосадочного материала, определяется водный объект, расчет согласовывается с Федеральным агентством по рыболовству и осуществляется выпуск ресурсов в водный объект.

Достаточно подробно в качестве восстановительного мероприятия в Методике описан расчет капитальных вложений в компенсационный объект при недостаточной мощности существующих рыбоводных предприятий. Это мероприятие возможно применять либо в случае масштабных планируемых работ, когда значительные объемы рыбоводной продукции планируется выпускать на протяжении нескольких лет, либо на территориях, где мощности существующих рыбоводных мероприятий недостаточны для восстановления объемов нарушенных водных биоресурсов.

Таким образом, действующая нормативная база по определению размера вреда водным биоресурсам и среде их обитания охватывает значительное количество ситуаций: нарушение природоохранного законодательства, аварийные выбросы, планируемые гидромеханизированные работы в русле и водоохранной зоне водных объектов. Однако опыт применения Методики исчисления размера вреда...<sup>12</sup> показал некоторые недочеты, которые требуют ее дальнейшей доработки:

при осуществлении работ, не требующих масштабных изменений в акватории и водоохранной зоне небольших внутренних водных объектов расчет зон распространения сверхнормативной взвеси от проведения земляных работ следует производить расчетным методом, без применения сертифицированных специализированных компьютерных программ (или предусмотреть разработку единой унифицированной специализированной программы с ее последующим распространением в качестве дополнения к Методике);

дополнить Методику конкретными формулами, табличными материалами для возможности применения мелиоративных работ в качестве восстановительных мероприятий;

для предприятий, осуществляющих забор воды, привести в логическое соответствие необходимость установки современных рыбозащитных устройств и возмещения вреда водным биоресурсам от гибели кормовой базы, потери которой не устраняются установкой этих устройств;

необходимо разработать методические подходы к определению ущерба водным биоресурсам от деятельности предприятий, осуществляющих сброс сточных вод в водные объекты рыбохозяйственного значения без нарушения природоохранного законодательства.

Кроме того, следует отметить, что не уделяется должное внимание решению системных проблем, препятствующих эффективному развитию рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации и сдерживающих рациональное ведение рыбохозяйственной деятельности. Государственных мер в виде установления определенных правил и предписаний здесь недостаточно. Необходимо сконцентрировать усилия на наиболее приоритетных мероприятиях, направленных на решение проблем научно-технического, правового, экономического и организационного характера в сфере сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов, и в первую очередь следует разрабатывать и внедрять ресурсосберегающие технологии, реконструировать и технически перевооружать существующие рыбохозяйственные предприятия, а также строить новые предприятия указанного профиля. Именно такой комплексный подход поможет наиболее эффективно осваивать водные биологические ресурсы и поддерживать должный уровень продовольственной безопасности.

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 18 октября 2010 г. № 1806-р «Об утверждении Комплексной программы участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в области сельского хозяйства, рыбного хозяйства и продовольственной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 44, ст. 5702.

<sup>2</sup> См.: Приказ Росрыболовства от 30 марта 2009 г. № 246 «Об утверждении Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 994 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных биологических ресурсов и применении его данных» (в ред. от 22 октября 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 2, ст. 208; 2012. № 44, ст. 6026.

<sup>4</sup> См.: Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2009. С. 278–299.

<sup>5</sup> См.: Боголюбов С.А., Волков Г.А., Сиваков Д.О. Комментарий к Водному кодексу РФ (постатейный) / отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2010. С. 57–60.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17, ст. 1462; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4370.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 1, ст. 5270; 2015. № 27, ст. 3999.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2016. № 1, ч. 1, ст. 24.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 20, ст. 2476.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 20, ст. 2480.

<sup>11</sup> См.: Приказ Росрыболовства от 25 ноября 2011 г. № 1166 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам» // БНА ФОИВ. 2012. № 27.

<sup>12</sup> Подробнее об этом см.: Сорокина Ю.В., Сониная Е.Э. О некоторых недостатках нормативной базы по вопросу исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Сер. «Государство и право». 2015. № 19. С. 76–79.

Е.А. Сухова\*

## К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В современных условиях экологическая безопасность является важным аспектом качества жизни населения, а ее обеспечение является первоочередной задачей для России. В Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной Правительством РФ 31 августа 2002 г.<sup>1</sup> отмечено, что обеспечение экологической безопасности является необходимым условием существования общества, а к основным задачам отнесены создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости.

Первым законом в ряду современных нормативных правовых актов, содержащим определение экологической безопасности, является Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» (ред. от 29 декабря 2015 г.)<sup>2</sup>, в котором она трактуется 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». Данная дефиниция должна была стать юридическим критерием для обобщенной оценки тех или иных реальных ситуаций, имеющих отношение к окружающей среде или ее отдельным элементам. Однако на практике данное определение ввиду «расплывчатости» формулировки вызвало различное его толкование, в связи с чем до сих пор подвергается обоснованной критике. Так, С.Н. Русин признал необоснованными попытки законода-

\* Сухова Елена Александровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: suhova-elena@ya.ru



теля рассматривать экологическую безопасность как явление, характеризующее безопасность природной среды в биологическом смысле, ее безопасность от воздействия опасных (с точки зрения человека) природных явлений, и подчеркивает, что безопасность природной среды в этом смысле не может быть обеспечена в процессе деятельности человека, общества и государства<sup>3</sup>. Тихомирова Л.А. выразила несогласие с законодателем в том, что объектом воздействия является не хозяйственная деятельность в целом, а только ее негативное воздействие на окружающую среду<sup>4</sup>.

Отсутствие единой позиции в понимании экологической безопасности прослеживается и в нормативных правовых актах, принятых позже. Так в ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (ред. от 5 октября 2015 г.)<sup>5</sup> устанавливаются основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В тоже время данный закон не закрепил дефиницию «безопасность» и не раскрыл содержание ее отдельных видов, в том числе экологической безопасности. С.А. Боголюбов справедливо указал на то, что, несмотря на закрепление рассматриваемого понятия в Законе, использование его во многих нормативных актах экологического и иных отраслей законодательства, большое количество защищенных на эту тему диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук, рассмотрение данного вопроса в докторских диссертациях, в учебной и научной литературе, научные дискуссии по поводу понимания экологической безопасности не прекращаются до сих пор<sup>6</sup>.

Особо на данную проблему обратил внимание В.В. Путин, выступая 20 ноября 2013 года на заседании Совета Безопасности, посвященном обеспечению национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Президент РФ подчеркнул, что еще в 2002 году была принята Экологическая доктрина России, однако за эти годы так и не была сформирована законодательная база для эффективного управления охраной окружающей среды, в связи с чем им были обозначены важнейшие задачи по реагированию на внешние и внутренние угрозы экологической безопасности, а также заявлено о необходимости разработки стратегии экологической безопасности Российской Федерации, которая бы систематизировала усилия государства и общества в решении задач охраны окружающей среды<sup>7</sup>.

Базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны стала Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683<sup>8</sup>. К факторам,

оказывающим негативное влияние на состояние экологической безопасности, в ней отнесены: истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, в том числе в результате неэффективного и «хищнического» природопользования, преобладание в экономике добывающих и ресурсоемких отраслей, большой удельный вес теневой экономики в сфере использования природных ресурсов, наличие экологически неблагополучных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения и деградации природных комплексов. Проблемы в области экологии обостряются в связи с наличием значительного количества экологически опасных производств, нехваткой мощностей по очистке атмосферных выбросов, промышленных и городских сточных вод, по обработке, обезвреживанию, утилизации, размещению и переработке твердых отходов производства и потребления, а также в связи с загрязнением окружающей среды, вызванным трансграничным переносом токсичных веществ, возбудителей инфекционных заболеваний и радиоактивных веществ с территорий других государств. Усилению действия этих факторов способствует недостаточная эффективность государственного контроля за состоянием окружающей среды и соблюдением экологических нормативов хозяйствующими субъектами, а также низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения (п. 84).

Исходя из этого, стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в ней признаны: сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики; ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. Достижение же данных целей должно осуществляется путем формирования и реализации долговременной государственной политики, направленной на защиту и воспроизводство природно-экологического потенциала Российской Федерации, повышение уровня экологического образования и экологической культуры граждан (п. 85).

В современной политической ситуации, когда Президент РФ акцентирует внимание на проблеме обеспечения экологической безопасности, необходима своевременная поддержка всех уровней исполнительной власти в области развития и совершенствования природоохранного законодательства. Тем не менее, лишь 21 апреля 2015 года Секретарь Совета Безопасности РФ Николай Патрушев сообщил, что заинтересованные органы исполнительной власти приступили к подготовке проекта новой Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. Таким образом, работа по подготовке данного документа затянулась, в настоящее время проект разработан и размещен на федеральном портале проектов нормативных правовых актов. В проекте Стратегии сделана попытка уточнить понятие экологической безопасности, под

которой предлагается понимать состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Как видно из данного понятия устранен лишь один недостаток прежней дефиниции: вместо природной среды закреплена окружающая среда, поскольку прежняя формулировка исключала экологическую безопасность антропогенных объектов. В остальной же части дефиниция осталась прежней, в связи с чем не устраняются существующие неопределенности в этой сфере.

На наш взгляд, более точное определение экологической безопасности, взаимосвязанное с понятием национальной безопасности, сформулированным в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, может выглядеть следующим образом: «экологическая безопасность — это состояние защищенности окружающей среды, личности, общества и государства от внутренних и внешних экологических угроз, возникающих в результате хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, при котором обеспечиваются реализация экологических прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни».

В документе также дана оценка текущего состояния экологической безопасности Российской Федерации, названы вызовы и угрозы, прорабатываются тенденции и возможные сценарии развития ситуации в сфере обеспечения экологической безопасности страны.

Предполагается, что реализация основных положений Стратегии приведет к заметному улучшению состояния окружающей среды (экологической безопасности) в целом на территории страны, а также в различной степени, в зависимости от конкретных обстоятельств (объемов финансирования, эффективности деятельности органов государственного управления и общественности, природно-климатических условий), на территориях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Как ранее отмечал глава Минприроды России: «Реализация Стратегии позволит говорить о переходе к экологически ориентированной модели экономического развития». Основными же индикаторами успешности реализации настоящей Стратегии названы положительные изменения в состоянии атмосферного воздуха, поверхностных водоемов, почвенного покрова, лесных насаждений, биологического разнообразия, улучшение качества сельских территорий, территорий с особым режимом природопользования, с особым состоянием естественных экосистем, территорий, пострадавших от интенсивного техногенного воздействия.

В тоже время необходимо отметить, что в проекте Стратегии не обозначены основные направления совершенствования нормативной правовой базы обеспечения экологической безопасности, хотя в большинстве субъектов РФ и муниципальных образований одной из основных экологических проблем называется недостаток нормативно-правового и нормативно-

методического регулирования вопросов обеспечения экологической безопасности; отмечается необходимость в принятии новых и совершенствовании имеющихся законодательных и иных правовых актов<sup>9</sup>, поскольку несовершенство действующего экологического законодательства является одним из факторов, оказывающих влияние на экологическую безопасность<sup>10</sup>. В связи с этим создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, совершенствование правоприменительной практики признаются основными задачами в указанной сфере<sup>11</sup>.

Специалистами отмечаются наличие в федеральном экологическом законодательстве норм, ослабляющих требования охраны окружающей среды или расширяющих возможности бесконтрольного природопользования. В связи с этим на федеральном уровне в совершенствовании нуждаются Федеральные законы: об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об отходах производства и потребления, об экологической экспертизе и др.

Статьей 72 Конституции Российской Федерации обеспечение экологической безопасности наряду с охраной окружающей среды отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим, реализация положений как Экологической доктрины, так и будущей Стратегии экологической безопасности предполагает также создание завершенной системы нормативного правового регулирования вопросов обеспечения экологической безопасности на региональном уровне, а конкретизация положений применительно к отдельным сферам деятельности общества и государства и особенностям проведения государственной политики в области экологии по различным субъектам Российской Федерации может быть осуществлена при разработке программ развития субъектов Российской Федерации и отраслей экономики.

Таким образом, путь к экологической безопасности РФ лежит прежде всего через сохранение всеми доступными способами территорий, не нарушенных хозяйственной деятельностью, поскольку неосвоенные территории страны с ее природными богатствами являются сдерживающим фактором глобального экологического кризиса; а также восстановление нарушенных природных систем. Один же из важных элементов реализации этих задач является создание завершенной системы законодательного и нормативно-методического регулирования вопросов обеспечения экологической безопасности. Развитие нормативной правовой базы должно являться одним из основных приоритетов природоохранной деятельности. Необходимо объединить в единое правовое поле все имеющиеся нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере экологической безопасности, четко определить права, обязанности и меру ответственности должностных, юридических и физических лиц при взаимодействии их с окружающей средой.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002, № 2, ст. 133; 2016. № 1, ч. I, ст. 24.

<sup>3</sup> Русин С.Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5. С. 12–18.

<sup>4</sup> Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011, № 1, ст. 2; 2015. № 41, ч. II, ст. 5639.

<sup>6</sup> См.: Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 46.

<sup>7</sup> См.: Вступительное слово Президента РФ на заседании Совета Безопасности РФ 20 ноября 2013 г. URL: <http://news.kremlin.ru/news/19655> (дата обращения: 4.06.2016).

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. II, ст. 212.

<sup>9</sup> См.: например, Указ Губернатора Красноярского края от 25 ноября 2013 г. № 225-уг «Об утверждении Концепции государственной политики Красноярского края в области экологической безопасности и охраны окружающей среды до 2030 года» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2013. № 50(625); Постановление Правительства РМ от 17 декабря 2014 г. № 618 «Об утверждении Концепции экологической безопасности городского округа Саранск на период проведения в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу» // Известия Мордовии. 2014. № 166–168.

<sup>10</sup> Решение Челябинской городской Думы от 23.11.2010 № 19/16 «О принятии Концепции экологической безопасности города Челябинска до 2020 года» (вместе с «Концепцией экологической безопасности города Челябинска до 2020 года») // Сборник правовых актов Челябинской городской Думы четвертого созыва. 2010. № 19.

<sup>11</sup> См.: например, 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.

В.А. Попкова\*

## О РОЛИ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ»)

Проблемы правотворчества занимают важнейшее место в общей теории права и государства<sup>1</sup>. Как одна из правовых форм реализации функций государства правотворчество предстает значимым явлением, с точки зрения его интересов, носит официальный характер. С его помощью государство моделирует желаемые или допускаемые отношения, организует и санкционирует определенные отношения и придает им новое качество<sup>2</sup>. Так, посредством правотворческой деятельности государство создает, изменяет или отменяет правовые нормы, объединяющиеся по степени родства в правовые акты, от качества которых напрямую зависят характер, природа, степень упорядоченности и совершенство правового пространства, а значит и достижение поставленных перед государством целей и задач.

Непосредственной объективной предпосылкой и основополагающей причиной активизации правотворческой деятельности в сфере обра-

\* Попкова Вера Александровна — преподаватель кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: kulaginvladimir89@gmail.com.

ния отходов производства и потребления стали желание, готовность и способность государства обеспечить создание наиболее благоприятные условия для населения. С.А. Боголюбов справедливо отмечает, что правотворчество в сфере экологии или экологическое правотворчество должно исходить из того, что определяющее воздействие человека на всю среду, собственно и подвергаемое правовому регулированию, во многом зависит от состояния технологической и государственной дисциплины, нравственного и правового климата в обществе, включенности экологического фактора в систему моральных и материальных ценностей общества<sup>3</sup>. При этом принципиально важно иметь согласованный законотворческий план как своеобразный системный ориентир для всего законодательства, чтобы увязать в единую систему все большее количество нормативных актов. В сфере экологии таким ориентиром стали Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, предусматривающие новую природоохранную политику государства. В рамках ее реализации для обеспечения экологически безопасного обращения с отходами предусматриваются предупреждение и сокращение объемов образования отходов, создание индустрии переработки и вторичного использования отходов, модернизирование предприятий путем внедрения малоотходных и ресурсосберегающих технологий и современного оборудования. Необходимым видится поэтапное введение запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку, а также отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья, и т.п. В связи с этим, для полного и эффективного исполнения закрепленных в ней положений Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об отходах производства и потребления”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2015 г.)<sup>4</sup> вносится ряд поправок, касающихся не только норм, регулирующих сферу права собственности, лицензирования, нормирования, паспортизации, платы за негативное воздействие на окружающую среду и мер экономического стимулирования, но и понятийного аппарата закона.

Четкие представления о содержании тех или иных понятий, о роли каждого из них в механизме правового регулирования позволяют правильно применять и толковать нормы права. Так, допущенные недочеты и пробелы в правотворческом процессе при разработке или изменении понятийного аппарата неизбежно влекут за собой ошибки в его применении и толковании.

Процесс формирования категорий правовой науки (если иметь в виду целенаправленное, а не спонтанное формирование) позволяет говорить об его исключительной важности и сложности с методологической точки зрения и в целом<sup>5</sup>. Особенно следует подчеркнуть значение проводимого в процессе правотворчества анализа содержательных представлений

в области правовой экологии. Он начинается с разработки, сопоставления понятий и обозначающих их терминов, а в конечном счете определяет круг, границы рассматриваемых проблем, набор способов их решения и перспективы, эффективность правотворчества<sup>6</sup>. В связи с этим хотелось бы остановиться на анализе некоторых изменений понятийного аппарата. Наибольший интерес в данном контексте представляет ключевая дефиниция — отходы производства и потребления.

Отметим, что процесс формирования категорий может проходить в двух основных вариантах. В первом случае разработка понятия формируется как бы «с нуля». Однако, по справедливому утверждению Ю.Ю. Ветюнева, этот подход уместен лишь тогда, когда понятие вводится впервые, иначе оно лишь вносит дезорганизацию в категориальный аппарат. Во втором случае выработка определения исходит из предыдущего опыта научных изысканий и из практики применения соответствующего термина. Определив по контексту те значения, в которых данное понятие употреблялось ранее, с помощью индуктивного метода вырабатывается новое, общее определение<sup>7</sup>. Тем самым достигается преемственность научного знания и его реальное развитие. Так, согласно новой редакции Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 29 декабря 2015 г.) под отходами производства и потребления понимаются «вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с настоящим Федеральным законом»<sup>8</sup>.

Следует рассмотреть данное определение подробнее. Во-первых, дополнение определения такими квалифицирующими признаками, как выполнение работ и оказание услуг стало неотъемлемым условием совершенствования понятия отходов. Во-вторых, исключение из понятия формулировки «товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства» за счет выделения их в отдельную самостоятельную группу — «отходы от использования товаров» способствовало более детальному их урегулированию. Согласно Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» под ними понимаются готовые товары (продукция), утратившие полностью или частично свои потребительские свойства и складированные их собственником в месте сбора отходов либо переданные в соответствии с договором или законодательством РФ лицу, осуществляющему обработку, утилизацию отходов, либо брошенные или иным образом оставленные собственником с целью отказаться от права собственности на них. В отношении данной группы отходов вводится ответственность производителя, импортера за их утилизацию, а также предусматриваются нормативы утилизации, создается единая государственная информационная система учета, что свидетельствует о положительной динамике внесенных изменений.

Вместе с тем анализ второй части понятия отходов вызывает многочисленные вопросы. Так, включение в формулировку понятия «отходов» такого термина, как «удаление», который в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» нигде больше не встречается и соответственно им не раскрывается, представляется необоснованным. Недостаточная правовая регламентация данной категории может вызвать определенные трудности при применении Закона, снизив его регулятивный потенциал и негативно отразившись на реализации новой природоохранной политики и развитии отходоперерабатывающей индустрии в целом.

В настоящее время лингвистический анализ термина «удаление» в связи с многочисленностью и разнообразием значений в которых он может использоваться, начиная с существительного «удаление» и заканчивая глаголами «удалять», «удалить» в различных словарях, не дает однозначного ответа на вопрос, что под ним понимать.

В свою очередь, «ГОСТ Р 53692-2009. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Этапы технологического цикла отходов» дает следующее определение словосочетанию «удаление отходов» — это последний этап технологического цикла отходов, на котором производят разложение, уничтожение и (или) захоронение отходов I–IV классов опасности с обеспечением защиты окружающей среды.

Вместе с тем сам стандарт был призван упорядочить активно развивающиеся процессы информационного и нормативно-методического обеспечения работ с отходами производства и потребления, а также с продукцией и изделиями на последних стадиях их жизненного цикла в условиях рыночной экономики. Исходя из его анализа, основная суть применения стандарта сводится к упорядочению разночтений. Однако сам факт использования значения термина «удаление» из стандарта в рамках последующего применения и толкования норм Федерального закона «Об отходах производства и потребления» представляется совсем не бесспорным. В стандарте речь идет уже не о веществах или предметах, а именно об отходах, подлежащих удалению, как последнего этапа технологического цикла, что в свою очередь может вызвать определенные трудности в правоприменительной практике.

И.О. Прохоров справедливо отмечает, что современная формулировка «отходов производства и потребления» может являться гибридом из ранней редакции Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и Базельской конвенции, в которой отходы представляют собой «вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства»<sup>9</sup>.

Однако сфера действия Базельской конвенции вполне конкретна. Она распространяется на отходы, являющиеся объектом трансграничной перевозки, саму перевозку отходов и их удаление. В ней дана ссылка на то, как



понимается термин «удаление отходов», через приведение конкретного перечня операций с ними. Рассматривать термин «удаление» через данную формулировку неуместно, а вопрос его понимания в рамках действия Федерального закона «Об отходах производства и потребления» остается открытым. В этой связи отметим, что бурная правотворческая деятельность в сфере обращения с отходами производства и потребления в первую очередь рассчитана на активизацию человеческого фактора, направленного на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Повышение эффективности юридических предписаний в процессе правотворческой деятельности связано с необходимостью совершенствования качественной стороны понятийного аппарата и его грамотного закрепления в законе. Однако только от человека зависит, насколько полно и эффективно будут решены экологические проблемы.

<sup>1</sup> См.: Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 15.

<sup>2</sup> См.: Вершило Н.Д. К вопросу о реализации экологической функции государства // Современные проблемы реализации земельного и экологического права: материалы 1-й Международной научно-практической конференции (8–9 октября 2013 г., г. Москва) М., 2015. С. 34.

<sup>3</sup> См.: Боголюбов С.А. Указ. раб. С. 19

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. I, ст. 11; 2016. № 1, ч. I, ст. 24.

<sup>5</sup> См.: Ветютнев Ю.Ю. Государственно-правовые закономерности / под ред. А.Я. Рыженкова. Элиста, 2006. С. 14.

<sup>6</sup> См.: Боголюбов С.А. Указ. раб. С. 42

<sup>7</sup> См.: Ветютнев Ю.Ю. Указ. раб.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 26, ст. 3009; 2016. № 1, ч. I, ст. 24.

<sup>9</sup> Прохоров И.О. Обращение с отходами: новая терминология и новые концепции // Справочник эколога. URL: [http://www.profiz.ru/eco/2\\_2015/458-FZ/](http://www.profiz.ru/eco/2_2015/458-FZ/) (дата обращения: 15.02.2016).

С.В. Агаренков\*

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЛЕСНОЙ НАДЗОР КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ

Лес является важнейшим природным объектом, образующим основу экосистемы нашей страны. Экологическое значение его трудно переоценить: леса несут климатообразующую функцию, играют решающую роль в поддержании газового баланса в атмосфере, влияют на водный режим рек, озер, болот, обладают пылезащитными и санитарно-гигиеническими свойствами, служат средой обитания для многих живых организмов — растений и животных<sup>1</sup>. Как природный ресурс лес представляет собой компонент природной среды, природный объект или природно-антропогенный объект, который используется при осуществлении хозяйственной или иной

\* Агаренков Сергей Валерьевич — аспирант кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: srgaevius@inbox.ru.

деятельности в качестве продуктов производства и предметов потребления и имеет потребительскую ценность<sup>2</sup>. Виды использования данного природного ресурса перечислены в ст. 25 Лесного кодекса РФ<sup>3</sup> (далее — ЛК РФ), среди которых заготовка древесины, живицы, недревесных, пищевых и лекарственных ресурсов, осуществление научно-исследовательской, рекреационной, образовательной деятельности и др.

Эффективное и рациональное лесопользование, а также охрана, защита и воспроизводство лесов невозможны без системы государственных мер, обеспечивающих законность и дисциплину в рассматриваемой сфере общественных отношений. Приведенные понятия являются основополагающими факторами демократического правового государства, что закреплено в ст. 1 Конституции РФ. Рассмотрим подробнее данные термины, учитывая тот факт, что ими оперирует любая правовая дисциплина, они выступают переходным звеном от общих, абстрактных правовых конструкций к категориям, которые выражают непосредственное и практическое воздействие государства на общественные отношения<sup>4</sup>.

Итак, под законностью понимается верховенство закона, неукоснительное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов всеми органами государства, должностными и иными лицами<sup>5</sup>. Статья 15 Конституции РФ закрепляет, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать законы. Примечательно, что Конституция РФ не упоминает подзаконные правовые акты, представляющие собой значительный массив норм, также обязательных для исполнения всеми лицами. Тем не менее, сами законы, в свою очередь, содержат бланкетные нормы, указывающие на применение подзаконных нормативных правовых актов. Игнорирование последних приводит к умалению функции законности в плане практического ее приложения к правовому регулированию административных отношений<sup>6</sup>.

Из определения законности можно выделить следующие признаки: во-первых, требование соблюдения законодательства; во-вторых, осуществление всех без исключения функций государства на основе закона при соблюдении должностными лицами установленных процедур; в-третьих, пресечение любых правонарушений вне зависимости от социального или иного положения лиц, их совершивших, а также обстоятельств совершения противозаконного действия. Иными словами, имеет место принцип неотвратимости наказания. Обеспечение режима законности невозможно без наличия научно обоснованной, справедливой и целесообразной законодательной базы, а также неукоснительного следования правовым предписаниям.

В деятельности государственных органов, в т.ч. осуществляющих управленческие функции в сфере охраны, защиты, использования и восстановления лесов, законность должна сочетаться с целесообразностью, поскольку чисто формальный подход к применению процедур администра-

тивного принуждения может не всегда соответствовать целям, которым служат такие меры. Однако не следует понятие законности подменять понятием целесообразности: в данном случае целесообразность означает выбор наиболее благоприятного варианта действий из числа возможных законных действий и лишь в рамках правового поля. Однако такая возможность предоставляется лишь при наличии норм диспозитивного характера, дающих субъекту свободу такого выбора. Например, санкция п. 1 ст. 8.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 9 марта 2016 г. № 64-ФЗ)<sup>7</sup> (далее — КоАП РФ), предусматривающая ответственность за нарушение правил использования лесов, влечет предупреждение либо наложение административного штрафа, который тоже, в свою очередь, дифференцирован. Подобная норма предоставляет должностному лицу, уполномоченному рассматривать дела данной категории, возможность учесть все обстоятельства совершения противоправного действия, т.е. имеется инструмент вариативного воздействия на нарушителя, выбора наиболее целесообразного наказания.

Основой устойчивого развития лесов, сохранения их полезных свойств является наличие строгой дисциплины в рассматриваемой сфере правоотношений. В самом общем представлении под дисциплиной (от лат. *disciplina*) понимается обязательное для всех членов какого-нибудь коллектива подчинение твердо установленному порядку<sup>8</sup>. В правовом смысле дисциплину можно рассматривать как подчинение обязанностям, содержащимся в правовых актах и в иных социальных и технических предписаниях, имеющих цель упорядочить определенные социальные отношения<sup>9</sup>. Среди признаков, характеризующих дисциплину, выделяются следующие: дисциплина как связующее звено между субъектами, средство социальной коммуникации; наличие отношений подчинения одного субъекта другому; обязательность подчинения правовым нормам, представляющая собой выполнение обязанностей не только в силу закона, но и во исполнение иных императивных (интерпретационных, правоприменительных, индивидуальных и т.д.) указаний<sup>10</sup>.

Анализируя соотношение понятий законности и дисциплины, можно сделать вывод, что данные правовые категории тесным образом взаимосвязаны и преследуют одни и те же цели, более того, укрепление дисциплины влечет за собой повышение уровня законности в той или иной сфере общественных отношений. Законность, на наш взгляд, отличается большей однородностью в силу того, что правовые предписания, являющиеся опорной точкой законности, менее подвижны, рассчитаны на широкий круг субъектов и долгосрочность применения, в то время как дисциплина находится в постоянном развитии, качественно меняется в силу реализации устных заданий, распоряжений, инструкций.

Возвращаясь к непосредственной теме исследования, следует определить пути реализации законности и дисциплины. В науке административного права в качестве специально-юридических средств обеспечения

законности, применяемых в системе государственного управления, выделяют: контроль, надзор, контрольно-надзорную деятельность, а также оказание правовых услуг населению<sup>11</sup>. В рамках настоящей статьи интерес представляют первые три способа.

В свете ухудшения состояния законности в сфере охраны и использования лесов, несовершенства механизма управления лесным комплексом страны важное теоретическое и практическое значение приобретает анализ вопросов государственного лесного контроля и надзора. Указанные понятия представляют собой достаточно сложное явление, в науке административного права отсутствует единообразное понимание контроля и надзора. Применение таких организационно-правовых способов обеспечения законности и дисциплины позволяет не допускать нарушений законодательства<sup>12</sup>.

В рамках настоящего исследования необходимо уяснить содержание данных понятий, определить природу и функциональное назначение, выделить их существенные признаки и принципы осуществления.

Под контролем понимается «проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора»<sup>13</sup>. С административно-правовой позиции контроль следует рассматривать как деятельность соответствующих государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности и государственной дисциплины<sup>14</sup>. Таким образом, главная цель контроля состоит в предупреждении и пресечении нарушений законодательства, создающих угрозу законности и могущих повлечь нарушения государственной дисциплины. Говоря о функциях контроля, т.е. о его роли и значении, наиболее последовательным представляется взгляд А.М. Тарасова, который к контрольным функциям относит социальную, политическую, диагностическую, оперативную, защитную, предупредительную (превентивную)<sup>15</sup>.

Далее необходимо определить особенности государственного контроля, позволяющие отличить его от иных видов управленческой деятельности государственных органов. В литературе выделяются следующие признаки: целостность и системность, императивность, общеобязательность, наличие своей системы органов, правовой характер, в качестве методов осуществления применяются убеждение и принуждение<sup>16</sup>.

По поводу правомочности тех или иных действий, которые должны совершаться в ходе осуществления контрольных мероприятий, в научном мире нет единого мнения. Наиболее состоятельной следует признать позицию Н.М. Конины, который под государственным контролем понимает совокупность трех обязательных элементов: 1) проверка соответствия результата деятельности подконтрольного субъекта намеченным ранее показателям; 2) проверка путей и средств достижения такого результата, целесообразность их применения и соответствие правовым, моральным,

деловым и иным нормам; 3) принятие по итогам контроля мер позитивного и негативного свойства (чаще всего — дисциплинарной ответственности, как позитивной, так и негативной)<sup>17</sup>. Как видно, контролю свойственно не только проверка законности совершения тех или иных действий, но и непосредственное вмешательство в деятельность того или иного подконтрольного субъекта, глубина и широкий охват оценки деятельности подконтрольных субъектов. Необходимо отметить, что контроль осуществляется органами исполнительной власти в отношении подведомственных им структур, т.е. наличествует вертикальная система подчинения.

Другой важнейший способ обеспечения законности и дисциплины — государственный надзор. Его природа имеет много общего с государственным контролем, в литературе его часто называют «суженным контролем»<sup>18</sup>. Надзор можно определить как специфическую форму деятельности соответствующих государственных органов, которая направлена на систематическое наблюдение и постоянный присмотр за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий нормам действующего законодательства<sup>19</sup>. Проблема соотношения контроля и надзора уже давно является одним из краеугольных камней административно-правовой науки, однако единого мнения по данному вопросу не существует до сих пор.

Выделяют три вида надзора: прокурорский, судебный и административный. Последний более широкий по объему и разнообразию. В.М. Мамохин определяет главные элементы надзора, отличающие его от контрольной функции: во-первых, надзирающим органом проверяется только соответствие деятельности субъекта надзорных отношений закону, целесообразность применения последним тех или иных средств и способов не учитывается; во-вторых, принятие мер по результатам проверки, имеющих целью восстановление законности, если она была нарушена<sup>20</sup>. Некоторые исследователи называют еще один отличительный признак надзора, выражающийся в отсутствии административной подчиненности надзирающего органа и поднадзорного субъекта<sup>21</sup>. Таким образом, при осуществлении надзорных полномочий не происходит вмешательства в деятельность субъекта, совершается лишь проверка на предмет законности тех или иных его действий с последующим применением мер административного принуждения в случае необходимости.

Обеспечение законности и дисциплины в сфере охраны, защиты, использования и воспроизводства лесов в Российской Федерации осуществляется посредством федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) (далее — лесной надзор), который является составной частью государственного экологического надзора в соответствии с п. 2 ст. 65 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Статья 96 ЛК РФ содержит полное определение лесного надзора. Предлагается следующее основанное на указанном нормативном акте определение: федеральный государственный лесной надзор (лесная

охрана) — это деятельность уполномоченных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений какими-либо субъектами требований лесного законодательства посредством организации и проведения проверок указанных лиц, проведения мероприятий по контролю в лесах, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений и деятельность по систематическому наблюдению, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований лесного законодательства.

Осуществление лесного надзора в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)» (в ред. от 28 января 2015 г. № 66)<sup>22</sup> возложено на ряд органов в соответствии с их компетенцией. Среди них выделяются Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и органы исполнительной власти субъектов РФ в рамках переданных полномочий Российской Федерации по осуществлению лесного надзора.

Исследуя более подробно полномочия указанных органов в соответствии с положениями приведенного Постановления Правительства РФ, следует отметить, что ряд правомочий сотрудников лесного надзора выходит далеко за рамки только надзорных в их истинном понимании. Так, в полномочия сотрудников лесного надзора входит осуществление производства по делам об административных правонарушениях, задерживание в лесах граждан, нарушивших требования лесного законодательства и т.д., которые следовало бы отнести к разряду контрольных. Однако в законодательстве невозможно найти причины такого теоретического разногласия, что позволяет сделать вывод о контрольно-надзорной природе деятельности указанных органов. Налицо сочетание чисто надзорных функций — проверка документов, пресечение нарушения лесного законодательства и контрольных, предусматривающих принятие мер по результатам проверок, но не дисциплинарных, а мер административного принуждения — предупредительно-пресекательных и административных наказаний.

Одним из важнейших признаков надзора, как было указано выше, является отсутствие административной подчиненности между надзирающим и поднадзорным органом. Однако, проанализировав приведенные нормативно-правовые акты, а также Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (в ред. от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ)<sup>23</sup>, также можно найти противоречие в отношении этого основополагающего признака, заключающееся в том, что государственное управление особо охраняемыми территориями федерального значения осуществляет Росприроднадзор, в то же время лесной надзор на данных территориях осуществляется тем же органом. Другой пример — согласно Постановлению Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (в ред. от 25 декабря

2015 г. № 1435)<sup>24</sup> Рослесхоз — это федеральный орган государственной власти, осуществляющий 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. То есть данный орган, с одной стороны, осуществляет организационно-распорядительные, хозяйственные полномочия в данной сфере, а с другой, проводит надзор за этой деятельностью. Данный факт порождает параллелизм государственных функций в одном органе, что может приводить к злоупотреблениям, а также еще раз подтверждает контрольно-надзорный характер деятельности таких органов.

Отметим, что рассмотренное теоретическое расхождение свойственно для всех остальных видов государственного экологического надзора, кроме одного. Речь идет о федеральном государственном контроле (надзоре) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, в самом наименовании которого предусматривается совмещение контрольных и надзорных функций.

Таким образом, в результате проведенного теоретического исследования можно прийти к следующим выводам. Законность и дисциплина служат основой существования демократического и правового государства. В любой сфере общественных отношений универсальным способом обеспечения законности и дисциплины считается административный надзор. В сфере лесных отношений данный способ занимает особое место, является одной из важнейших функций государства, направленных на обеспечение рационального использования лесов, недопущение ухудшения их качества и истребления. Федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) имеет свою специфику и отличается от других видов административного надзора своим содержанием и признаками, что можно объяснить как своеобразием лесных отношений, так и отсутствием единообразного понимания административного надзора и контроля представителями науки и правотворчества.

<sup>1</sup> Агаренков С.В. Растительный мир как особый объект правовой охраны и защиты // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 2. С. 155–160.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 29 декабря 2015 г. № 404-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2016. № 1, ч. 1, ст. 24.

<sup>3</sup> См.: Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4359.

<sup>4</sup> См.: Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 170.

<sup>5</sup> См.: Большой юридический словарь. Третье издание / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2008. С. 235.

<sup>6</sup> См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е из., доп. М., 2005. С. 340.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2016. № 11, ст. 1491.

<sup>8</sup> См.: Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. М., 2013. С. 117.

<sup>9</sup> См.: Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2013. С. 367.

<sup>10</sup> См.: Малько А.В. Дисциплина и политика // Право и политика. 2001. № 3. С. 39.

- <sup>11</sup> См., например: Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право: учебник. М., 2009. С. 285.
- <sup>12</sup> См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 208.
- <sup>13</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1972. С. 268.
- <sup>14</sup> См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник для академического бакалавриата. М., 2014. С. 206.
- <sup>15</sup> См.: Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 28.
- <sup>16</sup> См.: Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 10.
- <sup>17</sup> См.: Конин Н.М., Маторина Е.М. Указ. раб. С. 206
- <sup>18</sup> Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. М., 2008. С. 460.
- <sup>19</sup> См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Указ. раб. С. 207.
- <sup>20</sup> См.: Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 116.
- <sup>21</sup> См.: Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2005. С. 459.
- <sup>22</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27, ст. 3282; 2015. № 5, ст. 842
- <sup>23</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12, ст. 1024; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4359.
- <sup>24</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 5068; 2016. № 2, ч. 1, ст. 325.

**А.Н. Устинова\***

## **ОСНОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ЛЕСНОГО ПРАВА**

Одним из вызовов, которые в настоящее время стоят перед человечеством среди других глобальных проблем, является изменение климата. Выступая на 21-й Конференции стран — участниц Рамочной конвенции ООН по вопросам изменения климата и 11-го Совещания сторон Киотского протокола 30 ноября 2015 г. В.В. Путин подчеркнул что, важную роль в решении вопросов изменения климата играют леса как основные поглотители парниковых газов. «Россия обладает колоссальными лесными ресурсами и многое делает для сохранения «легких» планеты»<sup>1</sup>. Однако сохранение лесов в целях предотвращения изменения климата — это забота не только России, но и всего мирового сообщества.

На Земле леса занимают 31% площади суши. Жизни более 1,6 млрд людей непосредственно зависят от ведения лесного хозяйства; 80% биологического разнообразия Земли обитает в лесах нашей планеты. Но несмотря на столь важное значение лесов, мы приходим к выводу, что признание особой роли лесов на международном уровне, к сожалению, не способствует их сохранению и восстановлению.

Сохранение лесов может осуществляться в рамках одного государства нормами национального законодательства. По нашему мнению, меры



охраны лесов признаны эффективными на международном уровне. Это может осуществляться либо посредством заключения международных соглашений, либо посредством формирования новой отрасли права — международного лесного права. Международное лесное право — это часть международного экологического права, которое пока не выделилось в самостоятельную отрасль, однако об этом уже можно говорить в настоящее время.

Главной предпосылкой к выделению отдельной отрасли является признание проблемы обезлесения глобальной и актуальной для всех стран. Форум Организации Объединенных Наций по лесам<sup>2</sup> назвал следующие основные причины обезлесения: нищета; отсутствие гарантированных режимов землевладения; несовершенство национального законодательства и судопроизводства, не закрепляющих права и не учитывающих потребности зависящих от лесов коренных и местных общин; слабая межсекторальная политика; недооценка лесной продукции и экосистемных услуг лесов; отсутствие благоприятного экономического климата, который содействует устойчивому лесопользованию; незаконная торговля; отсутствие благоприятных условий как на национальном, так и международном уровне; национальная политика, которая деформирует рынки и поощряет обращение лесных земель в земли другого назначения.

Учитывая, что экологические проблемы, к которым ведут обезлесение и деградация лесов, порождают тяжелые глобальные последствия, мировое сообщество признает необходимость правового регулирования вопросов, связанных с охраной лесов, на международном уровне. Так, например, в 1992 г. на Конференции по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро были предприняты первые попытки принять Всемирную конвенцию по лесам. Такое общеобязательное глобальное соглашение, по мнению отдельных стран и международных организаций, могло бы стать максимально эффективным международным правовым инструментом в борьбе с обезлесением.

В 2013 г. была предпринята попытка заключить «Юридически обязательное соглашение по лесам в Европе». В обсуждении приняли участие более 160 чел.: делегаты из 38 стран и Европейского Союза; наблюдатели из США; представители 5 международных организаций и 10 неправительственных ассоциаций. Однако окончательный текст документа так и не был согласован.

Исходя из того, что международное лесное право часть международного экологического права, определение отрасли можно дать, опираясь на понятие общего международного экологического права. Международное экологическое право представляет собой совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих международные экологические отношения между субъектами международного права, т.е. отношения по поводу охраны окружающей среды, рационального природопользова-

ния, обеспечения экологической безопасности, обеспечения соблюдения экологических прав человека и сотрудничества в этой области<sup>3</sup>.

Основываясь на вышеупомянутом определении, мы можем выделить необходимые институты международного лесного права: объект охраны и рационального использования лесов; совокупность принципов и норм, закрепляющих требования охраны и рационального использования лесов; ответственность за нарушение требований рационального использования и охраны лесов и возмещение вреда<sup>4</sup>.

Объектом международного лесного права являются леса планеты как экологическая система — объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией (российское определение в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>5</sup>). Лес — это объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы, т.е. физически лес находится на территории конкретной страны, подпадая исключительно под юрисдикцию того государства, на территории которого он произрастает. Использование и охрана лесов осуществляются в соответствии с национальным законодательством. Лес — это экономически ценный природный ресурс для каждой отдельно взятой страны. Поэтому как объект международного механизма охраны леса отдельных государств выступать могут, но являются ли эти леса объектом отдельной отрасли права? Представляется, что после заявления России на 21-й Конференции стран — участниц Рамочной конвенции ООН по вопросам изменения климата, — могут.

Вторым необходимым институтом для формирования отрасли является наличие специальных принципов. Совокупность принципов и норм, регулирующих охрану и рациональное использование лесов, а также предъявляемые к ним требования — это непосредственно источники международно-правовой охраны лесов, к которым можно отнести: Международное соглашение по тропической древесине (2006); Конвенцию о биологическом разнообразии (1992); Рамочную конвенцию ООН об изменении климата (1992); Рамочную конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием (1994); Конвенцию о международной торговле дикими видами фауны и флоры (1973); Конвенцию о водно-болотных угодьях (1971); Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия (1972); Лесные принципы (1992); Документ по всем видам лесов (2007) и др.<sup>6</sup>

Принципы международного лесного права включают в себя следующие основные начала международной охраны лесов: сохранение и улучшение средообразующих, природоохранных и социальных функций лесов, обеспечение возможности неистощительного использования лесных ресурсов в будущем; активизация усилий в направлении рационального использова-

ния, сохранения и развития лесов и лесных площадей; уважение и укрепление самобытности, культуры и прав коренных народов и их общин, проживающих в лесных районах; принципы устойчивого управления лесами и др.

Целесообразным представляется отображение содержания некоторых принципов, в частности, возможности существования отдельного международного механизма охраны лесов. Признаваемый всеми принцип — суверенитет государства над своими природными ресурсами. Государства имеют суверенное и неотъемлемое право использовать, управлять и развивать свои леса в соответствии со своими потребностями на основе национальной политики и в соответствии с политикой рационального землепользования<sup>7</sup>. Конечно, государственный суверенитет в отношении лесных ресурсов не абсолютен, он частично ограничен принципом «государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции»<sup>8</sup>.

Рамки для активизации усилий, включая развитие и укрепление учреждений и программ, в направлении рационального использования, сохранения и развития лесов и лесных площадей должны обеспечить национальная политика и стратегия<sup>9</sup>. Национальная лесная политика — это соглашение, достигнутое в ходе переговоров между заинтересованными участниками по общей мировоззренческой концепции и целям для лесов и деревьев страны, принятое правительством. Данный принцип действительно важен, т.к. на практике «реально действующая» политика сталкивается со множеством трудностей и проблем. Они могут носить разноплановый характер, например, отсутствие достаточного финансирования для развития программ в направлении охраны и рационального использования, а также восстановления лесов; «отставание» законодательства от реальной жизни, в связи с чем возникает проблема невозможности регулирования той или иной ситуации на нормативно-правовом уровне, т.к. законодательный акт не отображает полностью картину действительности.

Важным представляется международное сотрудничество в сфере защиты некоторых видов дикой фауны и флоры от чрезмерной эксплуатации их в международной торговле с целью борьбы с нелегальной добычей и незаконной торговлей этих объектов. Так, 3 марта 1973 г. в Вашингтоне была заключена Конвенция о международной торговле дикими видами фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)<sup>10</sup>. К таким растениям относятся, например, кутровые, женьшень пятилистный (только корни), барбарисовые, кипарисовые, парнолистниковые: гуаяковое дерево железное, гуаяковое дерево священное и др. Регулируя международную торговлю, Конвенция косвенно охраняет более 30 тыс. видов флоры и фауны. С момента вступления ее в силу не исчез в результате торговли ни один вид, находящийся под ее защитой<sup>11</sup>.

Помимо указанных источников, существуют и иные международные нормы, регулирующие вопросы рационального использования и охраны

лесов: План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 года, Международная конвенция по защите растений 1997 года, Декларация тысячелетия 2000 года и др.<sup>12</sup>

Итак, достаточно ли оснований для признания существования отрасли международного лесного права? Конечно же, данный вопрос является дискуссионным и на этот счет существуют различные точки зрения. Так, например, Е.А. Высторобец писал: «Международное лесное право существует, однако оно не выражено в принятой норме как конвенция и протокол. ... нет глобального центра, который подобно правительству страны осуществлял бы управление лесным хозяйством мира, что не означает отсутствие транснационального регулирования»<sup>13</sup>. Е.М. Гордеева также говорит о существовании отрасли «международное лесное право»<sup>14</sup>. Некоторое время назад мы предполагали, что «международное лесное право существует, но, в силу относительной «молодости» и разрозненности расположения норм и принципов, не как отдельная отрасль права, а как подотрасль международного экологического права и представляет собой совокупность принципов и норм, регулирующих отношения в сфере рационального использования, охраны и восстановления лесов»<sup>15</sup>.

На сегодняшний день, на наш взгляд, для выделения отдельной отрасли права существуют такого рода предпосылки развития отношений, когда можно говорить о возможности формирования международного лесного права. Роль лесов на планете общепризнанна. Имеется в виду ценность лесов, а также их значение для удовлетворения каких-либо запросов или потребностей будущих поколений: поглощение лесами углерода, защита бассейнов рек и биоразнообразия, наличие мест обитания диких животных и т.д. Кроме того, после проведения Рамочной конвенции ООН по вопросам изменения климата в 2015 г. можно говорить о признании мировым сообществом нерыночной ценности лесов. Именно с этим связан возможный «толчок» для выделения отдельной отрасли, т.к. не экономическое значение, а политическое решение большинства государств о признании важного значения лесов выделило их из совокупности всех остальных природных объектов.

Несмотря на то, что в настоящее время охрана лесов в отдельных государствах осуществляется в соответствии с национальным законодательством, можно выразить надежду, что, начиная с 2016 г., интерес к охране лесов на благо всего человечества будет превалировать над экономическими интересами отдельных стран по извлечению прибыли от использования лесов, и ученые вернуться к вопросу о формировании самостоятельной отрасли международного лесного права.

<sup>1</sup> Конференция стран — участниц Рамочной конвенции ООН по вопросам изменения климата. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50812> (дата обращения: 01.03.2016).

<sup>2</sup> Сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/ecosoc/about/forests\\_forum.shtml](http://www.un.org/ru/ecosoc/about/forests_forum.shtml) (дата обращения: 26.02.2016).

<sup>3</sup> Наиболее известными исследователями в этой области являются: С.В. Виноградов, О.С. Колбасов, А. С. Тимошенко, В. А. Чичварин, Е.А. Высторобец.

<sup>4</sup> См.: Абанина Е.Н. Охрана лесов в международном экологическом праве // Новая правовая мысль. 2013. № 2. С. 24-31.

<sup>5</sup> См.: Российская газета. 2002. 12 янв.

<sup>6</sup> См.: Гордеева Е.М. Источники международного права лесов // Общество, политика, экономика, право: взаимоотношения и взаимовлияние. Харьков, 2013. С. 136–139.

<sup>7</sup> См.: Принципы лесоводства URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/forest.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/forest.shtml) (дата обращения: 06.03.2016).

<sup>8</sup> См.: Доклад по конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среде, Стокгольм, 5–16 июня 1972 г. (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II. A. 14), гл. 1 (принцип 2).

<sup>9</sup> См.: Принципы лесоводства URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/forest.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/forest.shtml) (дата обращения: 06.03.2016).

<sup>10</sup> Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения. Заключена в г. Вашингтоне 3 марта 1973 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 549–562.

<sup>11</sup> См.: Копылов М.Н. Защита биоразнообразия в международном праве // Авдеева Т.Г., Алиев А.И., Амирова Р.Р. и др. Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. М., 2012.

<sup>12</sup> См.: Высторобец Е.А. Источники международного лесного права // Правовое регулирование использования и охраны лесов: тезисы докладов всероссийской научной конференции (6 июня 2011 г., г. Москва) / под общ. ред. Е.Л. Мининой. М., 2011. С. 238–240.

<sup>13</sup> См.: Там же. С. 241.

<sup>14</sup> Гордеева Е.М. Международное лесное право: быть или... уже есть? // Евразийский юридический журнал. 2015. № 3. С. 70.

<sup>15</sup> См.: Устинова А.Н., Абанина Е.Н. Предпосылки выделения международного лесного права как отдельной отрасли права // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: материалы IV Международной научно-практической конференции: в 2 ч. / под общ. ред. А.В. Рагулина, М.С. Шайхуллина. Уфа, 2014. С. 106–108.

## АННОТАЦИИ (SUMMARY)

### ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА HISTORY AND THEORY OF STATE AND LAW

*Чилькина К.В.*

*Кандидат юридических наук, научный сотрудник НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: BaryshkovaK@rambler.ru*

#### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СОЦИАЛЬНОГО И ЮВЕНАЛЬНОГО ПРАВА ФРГ

В статье рассматривается современное законодательство ФРГ, регулирующее общественные отношения с участием детей и подростков (несовершеннолетних). Предметом исследования выступают последние изменения в социальном и ювенальном праве, их взаимодействие.

**Ключевые слова:** социальное и ювенальное право ФРГ, защита прав и свобод несовершеннолетних, обеспечение правопорядка.

*Chilkina K.V.*

*Candidate of Legal Sciences, Researcher of REC of Integration of Legal Science and Practice of Saratov State Law Academy; e-mail: BaryshkovaK@rambler.ru*

#### THE INTERACTION OF SOCIAL AND JUVENILE RIGHTS IN FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

This paper discusses the modern German legislation regulating social relations involving children and adolescents (minors). The subject of research is the last changes in the social and juvenile law, and their interaction.

**Keywords:** social and juvenile law in Federal Republic of Germany, protection of rights and freedoms of minors, law enforcement.

*Дородонова Н.В.*

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: dorodonovan@gmail.com*

#### НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ СУПРУГОВ В СЕМЕЙНОМ ПРАВЕ БЕЛЬГИИ

В статье рассматриваются некоторые особенности правового положения супругов в законном браке. В соответствии с Гражданским кодексом Бельгии автор анализирует некоторые основные права и обязанности супругов, вытекающие после заключения брака.

**Ключевые слова:** семейное право, правовое положение, дееспособность, права и обязанности супругов, законодательство.

*Dorodonova N.V.*

*Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Department of History of State and Law of Saratov State Law Academy; e-mail: dorodonovan@gmail.com*

#### SOME FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF SPOUSES IN THE FAMILY LAW OF BELGIUM

This article discusses some features of the legal status of spouses that are legally married. In accordance with the Civil Code of Belgium the author analyzes some of the basic rights and duties of the spouses arising after the marriage.

**Keywords:** family law, legal status, legal capacity, rights and duties of the spouses, legislation.

**Полуда О.Н.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: poluda77@gmail.com*

#### **ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ВЗГЛЯДЫ ТОММАЗО КАМПАНЕЛЛЫ**

Статья посвящена исследованию особенностей политико-правовых взглядов представителя итальянской натурфилософии, одному из основоположников утопического социализма. Анализируются его выводы об идеальной форме организации общественных отношений, политической власти, уголовно-правовые взгляды.

**Ключевые слова:** коллективизм, государственное управление, общественное благо, частная собственность, уголовное право.

**Poluda O.N.**

*Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Department of History of State and Law of Saratov State Law Academy; e-mail: poluda77@gmail.com*

#### **POLITICAL AND LEGAL VIEWS OF TOMMASO CAMPANELLA**

The article investigates the characteristics of the political and legal views of the representative of the Italian natural philosophy, one of the founders of utopian socialism. His conclusions of the ideal form of organization of social relations, political power, criminal law views are analyzed.

**Keywords:** teamwork, governance, public good, private property, criminal law.

**Азорнов Г.А.**

*Аспирант кафедры истории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: sven37@mail.ru*

#### **РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЛОГЕ В РОССИИ В XVIII ВЕКЕ**

В статье рассматривается реформа залогового права. Первоначально в соответствии с установившейся практикой, законодатель встает на защиту интересов должника, отменяя присвоение имущества кредитором после просрочки долга. С момента, когда государство стало выступать кредитором, в первую очередь, стали защищаться интересы кредитора. С принятием Устава о банкротах 1800 года реформа залога в России была завершена.

**Ключевые слова:** залог, залоговое право, обязательство, обеспечение требований, залогодатель, залогоприниматель, залогодатель, залогоприниматель.

**Azornov G.A.**

*Graduate student of the Department of History of State and Law of Saratov State Law Academy; e-mail: sven37@mail.ru*

#### **THE DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION ABOUT THE PLEDGE IN XVIII TH CENTURY IN RUSSIA**

The reform of the lien is explored in this article. At first, the legislator protected the borrower's interests because of the mature practice by abolishing the right of the creditor on the property after the delay of debt. From the moment when the state had become to perform the creditor, the creditor's interests began to be protected. After passing the Statute of the insolvents in 1800 the reform of the lien was completed.

**Keywords:** deposit, pledge, lien, collateral of the requirement, obligation, borrower, creditor.

**Шаронов В.С.**

*Аспирант кафедры теории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: victor\_sharonov@mail.ru*

### СУБЪЕКТЫ ИСПОЛНЕНИЯ ПРАВА

Статья посвящена анализу субъектов исполнения права. Автор приходит к выводу, что субъект исполнения права в каждом отдельно взятом случае зависит от конкретного объекта, претворяемого в жизнь. С общетеоретической позиции субъектом исполнения как формы реализации права выступает лицо, правовой статус которого (общий, специальный и индивидуальный) включает наличие соответствующей обязанности.

**Ключевые слова:** исполнение права, субъект исполнения, объект исполнения, правовой статус, юридическая обязанность.

**Sharonov V.S.**

*Post-graduate student of the Department of Theory of State and Law of Saratov State Law Academy; e-mail: victor\_sharonov@mail.ru*

### THE SUBJECTS OF LAW ENFORCEMENT

The article is devoted to the analysis of subjects of law enforcement. The author comes to the conclusion that the subject of law enforcement in each specific case depends on the certain object that should be realized. From theoretical position the subject of law enforcement is a person whose legal status (general, specific and individual) includes corresponding duty.

**Keywords:** execution of law, subject of execution, object of execution, legal status, legal duty.

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

**Ильгова Е.В.**

*Кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: k\_ilgova@mail.ru*

**Фрол Я.О.**

*Стажер-исследователь НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

### СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОМИССИЯХ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ (НА ПРИМЕРЕ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

В статье проводится сравнительное исследование законодательства субъектов РФ Дальневосточного федерального округа, посвященного вопросам регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних. Авторы обращают внимание на недостатки существующей в данной области нормативно-правовой базы, дают рекомендации по их устранению.

**Ключевые слова:** комиссии по делам несовершеннолетних, правовое регулирование, законодательство.



**Илгова Е.В.**

*Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of REC of Integration of Legal Science and Practice of Saratov State Law Academy; e-mail: k\_ilgova@mail.ru*

**Фрол Я.О.**

*Researcher of REC of Integration of Legal Science and Practice of Saratov State Law Academy*

### **COMPARATIVE ANALYSIS OF REGIONAL LEGISLATION ON MINORS COMMISSIONS (ON AN EXAMPLE OF FAR EASTERN FEDERAL DISTRICT)**

The article presents a comparative study of the legislation of the Russian Federation constituent entities of the Far Eastern Federal District, dedicated to the regulation of the activities of juvenile commissions. The authors draw attention to the shortcomings of the existing problems of the legal framework in this area, and make recommendations.

**Keywords:** commission on juvenile affairs, legal regulation, legislation.

**Кузнецова И.О.**

*Кандидат социологических наук, научный сотрудник НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**Горбачев М.В.**

*Кандидат политических наук, научный сотрудник НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: ussr-86@mail.ru*

### **СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ И МОНИТОРИНГА ДИНАМИКИ ЧИСЛЕННОСТИ ДЕТЕЙ, УЧИТЫВАЕМЫХ ОРГАНАМИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье анализируется динамика правонарушений несовершеннолетних, по субъектам и федеральным округам РФ, с помощью методики измерения социальных явлений Кенделла. Выделяются достоинства и недостатки коэффициента корреляции Кенделла. Даются рекомендации по совершенствованию методики. Эмпирической базой данных выступают отчёты комиссий по делам несовершеннолетних, публикуемые на официальном государственном портале Минобрнауки РФ.

**Ключевые слова:** комиссии по делам несовершеннолетних, несовершеннолетние правонарушители, мониторинговые исследования, динамика правонарушений, сравнительный рейтинг регионов и федеральных округов, коэффициент Кенделла.

**Kuznetsova I.O.**

*Candidate of Sociological Sciences, Researcher of REC of Integration of Legal Science and Practice of Saratov State Law Academy*

**Gorbachev M.V.**

*Candidate of Political Sciences, Researcher of REC of Integration of Legal Science and Practice of Saratov State Law Academy; e-mail: ussr-86@mail.ru*

**SOCIOLOGICAL INSTRUMENTS OF ASSESSMENT AND MONITORING OF THE DYNAMICS OF THE NUMBER OF CHILDREN TAKEN INTO ACCOUNT BY THE ORGANS OF THE SYSTEM OF PREVENTION OF NEGLECT AND MINORS OFFENSES IN THE CONSTITUENT UNITS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

The article analyzes the dynamics of juvenile delinquency in constituent units and Federal districts of Russia, with the Kendall's coefficient method. The advantages and disadvantages of the correlation of Kendall's coefficient are shown up. The recommendations for improving the methods are given. The reports of the minors commissions, published on the official government portal of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation are taken as the empirical data.

**Keywords:** minors commission, minors offenders, monitoring study, dynamics of delinquency, comparative ranking of the regions and Federal districts, the Kendall's coefficient .

**Курохтина Е.С.**

*Кандидат юридических наук, научный сотрудник НОЦ интеграции юридической науки и практики ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; kurohtinae@mail.ru*

**ПРОФИЛАКТИКА РЕЦИДИВНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ**

Статья посвящена вопросам использования мер профилактики преступности несовершеннолетних органами прокуратуры. Анализируются полномочия прокуратуры в указанной сфере, специфика их практической реализации, высказываются предложения по повышению эффективности мер прокурорского реагирования по предупреждению рецидивной преступности несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** несовершеннолетние, рецидивная преступность, профилактика, органы прокуратуры.

**Kurokhtina E.S.**

*Candidate of Legal Sciences, Researcher of REC of Integration of Legal Science and Practice of Saratov State Law Academy; e-mail: kurohtinae@mail.ru*

**PREVENTION OF JUVENILE RECIDIVISM BY PROSECUTION AUTHORITIES AS AN EFFECTIVE WAY TO FIGHT CRIME**

The article is devoted to the use of juvenile crime prevention by prosecutors. The prosecutors' powers, the specificity of implementation are analyzed, suggestions for improving the effectiveness of measures of prosecutorial response for the prevention of juvenile recidivism are made.

**Keywords:** minors, recidivism, prevention, prosecution authorities.

**Швецова И.В.**

*Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: Shvetsovalrina@yandex.ru*

#### **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТА**

В статье рассматриваются вопросы понимания кредита в Российской Федерации. Автор анализирует понимание кредита с правовой и экономической точки зрения, а так же дает авторское определение бюджетного кредита на основе положений Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетно-правовая политика, бюджетное послание, бюджетный кредит.

**Shvetsova I.V.**

*Post-graduate student of the Department of Financial, Banking and tax Law  
of Saratov State Law Academy; Shvetsovalrina@yandex.ru*

#### **TO A QUESTION OF CONCEPT OF THE BUDGETARY CREDIT**

In the article the questions of the notion of the credit in the Russian Federation are considered. The author analyzes the notion of the credit from the legal and economic points of view, and also gives definition of the budgetary credit on the basis of provisions of the Budgetary Code of the Russian Federation.

**Keywords:** budget, budgetary and legal policy, budgetary message, budgetary credit.

#### **АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС THE ARBITRATION PROCESS**

**Афанасьев С.Ф.**

*Доктор юридических наук, и.о. заведующего кафедрой арбитражного  
процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая  
академия»; e-mail: af.73@mail.ru*

**Григорьева Т.А.**

*Доктор юридических наук, профессор кафедры арбитражного процесса  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: k\_arb@ssla.ru*

#### **О СВЯЗИ ДОБРОВОЛЬНОГО УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ОТВЕТЧИКОМ ИСКОВЫХ ТРЕБОВАНИЙ И ДВИЖЕНИЯ ПРОЦЕССА**

В статье анализируется корреляция диспозитивного поведения ответчика и развития гражданских процессуальных правоотношений, в частности, влияние добровольного удовлетворения ответчиком исковых требований (вне признания иска или заключения мирового соглашения) на динамику развития и окончания отечественного гражданского процесса.

**Ключевые слова:** гражданский процесс, судопроизводство, римское право, истец, ответчик, добровольное удовлетворение исковых требований, прекращение производства по делу, судебное решение.

**Afanasiev S.F.**

*Doctor of Legal Sciences, Acting Head of the Department of Arbitration Proceedings of Saratov State Law Academy; e-mail: af.73@mail.ru*

**Grigorieva T.A.**

*Doctor of Legal Sciences, Professor of the Department of Arbitration Proceedings of Saratov State Law Academy; e-mail: k\_arb@ssla.ru*

#### **ABOUT INFLUENCE OF VOLUNTARY SATISFACTION OF THE CLAIMS OF THE DEFENDANT ON DYNAMICS OF CIVIL PROCEEDINGS**

The article analyzes the impact of the disposition of behavior of the defendant on the development of civil procedural legal relationships. In particular, the impact of voluntary satisfaction of the claim by the defendant (outside the recognition of a claim or a settlement agreement) on the dynamics of development and completion of the domestic civil proceedings.

**Keywords:** civil litigation, legal proceedings, Roman law, the plaintiff, the defendant, voluntary satisfaction of the claim, the termination of the proceedings, the court decision.

**Ермаков А.Н.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: aleks\_law@mail.ru*

**Захарьяцева И.Ю.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: ivetta4@mail.ru*

#### **ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О ПРИСУЖДЕНИИ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА СУДОПРОИЗВОДСТВО В РАЗУМНЫЙ СРОК ИЛИ ПРАВА НА ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНОГО АКТА В РАЗУМНЫЙ СРОК В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

В статье исследуются нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок осуществления правосудия по делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок судами общей юрисдикции и арбитражными судами, в контексте специализации и унификации цивилистического процессуального законодательства.

**Ключевые слова:** присуждение компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, арбитражный процесс, гражданский процесс.

***Ermakov A.N.***

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Arbitration Proceedings of Saratov State Law Academy; e-mail: aleks\_law@mail.ru*

***Zaharyasheva I.Y.***

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Arbitration Proceedings of Saratov State Law Academy; e-mail: ivetta4@mail.ru*

**THE SOURCES OF LEGAL REGULATION OF LEGAL PROCEEDINGS ON AWARD OF COMPENSATION CASES FOR BREACH OF THE RIGHT FOR LEGAL PROCEEDINGS IN REASONABLE TIME PERIOD OR THE RIGHTS FOR JUDICIAL ACT PERFORMANCE IN REASONABLE TIME PERIOD IN CIVIL PROCEEDINGS**

The article examines the regulations that govern the administration of justice in cases of compensation for breach of the right to trial in reasonable time period, or right in the performance of a judicial act within a reasonable time period by the courts of general jurisdiction and arbitration courts, in the context of specialization and unification of the civil law procedure.

**Keywords:** award of compensation for breach of the right to trial in reasonable time period, or right in the performance of a judicial act in reasonable time period, arbitration proceedings, civil proceedings.

***Семикина С.А.***

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: svetlanasemikina@rambler.ru*

***Юсупова А.Н.***

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: asiya.yusupova@mail.ru*

**ПРИМЕНЕНИЕ ПРИМИРИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР  
В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ**

В статье анализируются положительный опыт применения примирительных процедур, имеющих огромные преимущества, по сравнению с традиционной судебной формой разрешения правовых конфликтов.

**Ключевые слова:** примирительные процедуры, арбитражный процесс, медиация, разрешение споров, процессуальная форма.

***Semikina S.A.***

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Arbitration Proceedings of Saratov State Law Academy; e-mail: svetlanasemikina@rambler.ru*

***Yusupova A.N.***

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Arbitration Proceedings of Saratov State Law Academy; e-mail: asiya.yusupova@mail.ru*

**THE USE OF MEDIATION PROCEDURES  
IN THE ARBITRATION PROCESS IN RUSSIA**

The article analyzes the positivity of the application of conciliation procedures. The conciliation procedure has great advantages compared to the traditional form of judicial resolution of legal conflicts.

**Keywords:** conciliation, arbitration, mediation, dispute resolution, procedural form.

**Соловых С.Ж.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: k\_arb@ssla.ru*

### **ПРИНЦИПЫ АРБИТРАЖНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА КАК ПРЕДЕЛЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВ СТОРОН В АРБИТРАЖНОМ СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ**

В статье анализируются принципы арбитражного процессуального права в качестве объективных пределов реализации процессуальных прав сторон в арбитражном суде первой инстанции. Автором указывается, что, закрепляя основы процессуально-правового положения субъекта в арбитражном процессе и являясь, таким образом, важнейшей процессуальной гарантией, принципы представляют собой одновременно также правовую основу для других процессуальных гарантий.

**Ключевые слова:** процессуальные гарантии, принципы арбитражного процессуального права, функции принципов, функции процессуальных гарантий.

**Solovykh S.Zh.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Arbitration Proceedings of Saratov State Law Academy; e-mail: k\_arb@ssla.ru.*

### **THE PRINCIPLES OF ARBITRATION LAW AS THE LIMITS OF REALIZATION OF THE PROCEDURAL RIGHTS OF THE PARTIES IN THE ARBITRATION COURT OF THE FIRST INSTANCE**

The article analyzes the principles of arbitration procedural law as the objective limits of realization of the procedural rights of the parties in the arbitration court of first instance. The author states that fixing the basis of the procedural-legal status of the parties in the arbitration process and being, therefore, an important procedural guarantee, the principles are also the legal basis for other procedural safeguards.

**Keywords:** procedural guarantees, principles of arbitration procedural law, the function of the principles, functions, procedural safeguards.

**Ткаченко Е.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: avk094@yandex.ru*

**Фомичева Р.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: rv302009@mail.ru*

### **МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ**

В статье анализируются основные признаки обеспечительных мер в целом и выявляются особенности мер по обеспечению исполнения решений. Автор выделяет признаки, позволяющие отграничить изучаемые меры от других видов обеспечительных мер.

**Ключевые слова:** обеспечительные меры, меры по обеспечению исполнения решений, признаки обеспечительных мер.

**Tkachenko E.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Arbitration Proceedings of Saratov State Law Academy; e-mail: avk094@yandex.ru*

**Fomichiova R.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Arbitration Proceedings of Saratov State Law Academy; e-mail: ro302009@mail.ru*

#### **PROVIDING MEASURES OF JUDGMENT EXECUTION IN THE ARBITRATION PROCESS**

Providing measures of judgment execution are one of the types of providing measures. The article analyzes the main features of interim measures on the whole and identifies the features of the providing measures of judgment execution. The author identifies the features that allow to distinguish the studied measures from other types of providing measures.

**Keywords:** providing measures, providing measures of judgment execution, features of providing measures.

#### **ГРАЖДАНСКОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО CIVIL AND INTERNATIONAL LAW**

**Липкина Н.Н.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: eurolaw@ssla.ru*

#### **ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА ПРИНЯТЬ НЕОБХОДИМЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА, ГАРАНТИРОВАННЫХ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ**

В статье на основе анализа практики международных органов по правам человека исследуются характер, правовая природа и особенности содержания обязательства государства принять законодательные меры, необходимые для эффективной реализации признанных на международном уровне прав человека, а также особенностей содержания данного обязательства в рамках системы обеспечения и защиты прав человека, предусмотренной Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

**Ключевые слова:** права человека; обязательство принять необходимые законодательные меры для осуществления прав и свобод человека, гарантированных на международном уровне; международная защита прав человека; Европейский суд по правам человека.

**Lipkina N.N.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of European and Comparative Law of Saratov State Law Academy; e-mail: eurolaw@ssla.ru*

#### **LEGAL NATURE AND SCOPE OF THE OBLIGATION OF A STATE TO TAKE NECESSARY LEGISLATIVE MEASURES TO GIVE EFFECT TO THE HUMAN RIGHTS**

The article deals with the analysis of the characteristics, legal nature and the content of the State's obligation to take those legislative measures which are necessary for the effective implementation of internationally recognized human rights, as well as with the analysis of the particularities of the content of this obligation within the system of the protection of human rights established under the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms 1950. The study is based on the analysis of the practice of international human rights bodies.

**Keywords:** human rights; obligation to take necessary legislative measures to give effect to the human rights recognized in international law; international protection of human rights; European Court of Human Rights.

**Ахмедов А.Я.**

*Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского и семейного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: ahmedov.arsen@bk.ru*

### **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СПОРТЕ**

В статье исследуется значение норм гражданского права для регулирования отношений, возникающих в спорте. Отмечается, что ряд отношений носит гражданско-правовой характер, другие характеризуются как межотраслевые (комплексные), включающие гражданско-правовой элемент.

**Ключевые слова:** гражданско-правовое регулирование отношений в спорте, компенсация за расторжение трудового договора, трансфер спортсмена.

**Ahmedov A.Ya.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Civil and Family law of Saratov State Law Academy; e-mail: ahmedov.arsen@bk.ru*

### **SEVERAL ASPECTS OF THE REGULATION OF RELATIONS IN SPORT BY CIVIL LAW**

The article examines the importance of civil law in regulation of the relations arising in sport. The author notes that some relations in sport is civil, others are characterized as interbranch (complex) and include civil element.

**Keywords:** civil regulation of relations in sport, compensation for the termination of employment contract.

### **УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE**

**Зароченцева Н.В.**

*Помощник прокурора Измалковского района Липецкой области, аспирант кафедры уголовного процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: belokurova606@yandex.ru*

### **ПОНЯТИЕ И ВИДЫ СОГЛАСИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

В статье анализируются установленные современным действующим законодательством виды согласительных процедур — регулирования и разрешения конфликтов, их правовая регламентация. Раскрывается процессуальная форма регулирования противоречий и конфликтов.

**Ключевые слова:** согласительные процедуры, конфликт, состязательный процесс, способы разрешения конфликта, виды согласительных процедур.

**Zarochentseva N.V.**

*Assistant Prosecutor for Izmailkovskiy district of the Lipetsk region, Post-graduate student of the Department of the Criminal Proceeding of Saratov State Law Academy; e-mail: belokurova606@yandex.ru*

### **CONCEPT AND TYPES OF MEDIATION PROCEDURES IN THE CRIMINAL PROCEEDINGS**

The article deals with the analysis of mediation procedures according to the modern legislation as a method of regulating and settling conflicts. The procedural form of regulating controversies and conflicts is being described.

**Keywords:** mediation procedures, conflict, adversarial proceedings, conflict resolution methods, conciliation types.



**Сибирцев Г.И.**

*Преподаватель кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности юридического факультета  
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»;  
e-mail: geor.sibirtsev@yandex.ru*

### **ВОЗМОЖНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В работе дается анализ развития адвокатуры Польши и России. Производится сравнение методов законодательного регулирования института оказания квалифицированной юридической помощи на современном этапе.

**Ключевые слова:** сравнительное правоведение, адвокатура, квалифицированная юридическая помощь.

**Sibirtsev G.I.**

*Lecturer of the Department of Judicative Authority and Law Enforcement  
Activities of Law Faculty Voronezh State University; e-mail: geor.sibirtsev@  
yandex.ru*

### **THE POSSIBILITIES OF THE ENSURING THE RIGHT TO QUALIFIED LEGAL ASSISTANCE IN THE REPUBLIC OF POLAND AND THE RUSSIAN FEDERATION**

The article examines the development of the Bar in Russia and Poland. The article compares methods of legal regulation of Institute of rendering of qualified legal assistance at the present stage.

**Keywords:** comparative law, the bar, qualified legal assistance.

**Евстифеева Е.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного  
и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВО «Саратовская  
государственная юридическая академия»*

**Кирасиров И.И.**

*Магистрант института магистратуры ФГБОУ ВО «Саратовская  
государственная юридическая академия»*

### **ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ И НОВЫХ ПОТЕНЦИАЛЬНО ОПАСНЫХ ПСИХОАКТИВНЫХ ВЕЩЕСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье анализируются качественные и количественные показатели незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ. Выделяются самостоятельным предметом исследования новые потенциально опасные психоактивные вещества. Даются рекомендации по квалификации незаконного производства, изготовления, переработки, хранения, перевозки, пересылки, приобретения, ввоза на территорию Российской Федерации, вывоза с территории Российской Федерации в целях сбыта, а равно незаконный сбыт новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен.

**Ключевые слова:** уголовный закон, незаконный оборот наркотических средств, квалификация, предупреждение, сбыт, общественная опасность.

***Evstifeeva E.V.***

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Department of Criminal and Penal Law of Saratov State Law Academy*

***Kirasirov I.I.***

*Undergraduate of Institute of a Magistracy of Saratov State Law Academy*

### **COUNTERACTION TO DRUG TRAFFICKING, PSYCHOTROPIC SUBSTANCES AND NEW POTENTIALLY DANGEROUS PSYCHOACTIVE AGENTS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

In article qualitative and quantitative indices of drug trafficking, psychotropic substances are analyzed. New potentially dangerous psychoactive agents are emitted with an independent object of research. Recommendations about qualification of illegal production, production, conversion, storage, transportation, transfer, acquisition, import to the territory of the Russian Federation, export from the territory of the Russian Federation for the purpose of sale, and equally illegal sale of new potentially dangerous psychoactive agents which turnover in the Russian Federation is forbidden are made.

**Keywords:** penal statute, drug trafficking, qualification, the prevention, is sold, public danger.

***Макаров Д.Ю.***

*Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: kulaginvladimir89@gmail.com*

### **ПОНЯТИЕ И ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ**

Реализация уголовно-правовой охраны осуществляется в двух формах: предупредительной и непосредственно правоприменительной. Предупредительная форма предполагает, что компетентные государственные органы применяют правовые нормы в рамках осуществления своих полномочий по недопущению нарушений уголовно-правовых запретов. Непосредственно правоприменительная форма выражается в деятельности государственных органов по применению уголовно-правовых норм в отношении конкретных лиц в связи с совершением ими деяний, описанных в диспозициях норм Особенной части УК РФ.

**Ключевые слова:** уголовно-правовая охрана, реализация уголовно-правовой охраны, формы реализации уголовно-правовой охраны.

***Makarov D.Yu.***

*Post-graduate student of the Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: kulaginvladimir89@gmail.com*

### **FORMS OF REALIZATION OF CRIMINAL LEGAL PROTECTION**

The implementation of criminal law protection exists in two forms: a preventive and law enforcement. Preventive form suggests that the competent national authorities apply law rules in the framework of its powers in order to prevent violations of criminal prohibitions. Law enforcement form is reflected in the activities of state bodies on the application of criminal law in relation to specific persons in connection with the commission of the acts described in the dispositions of the norms of the Criminal Code of the Russian Federation.

**Keywords:** criminal legal protection, realization of criminal legal protection, form of realization of criminal legal protection.

**К 70-ЛЕТИЮ КАФЕДРЫ ЗЕМЕЛЬНОГО  
И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**  
**THE 70TH ANNIVERSARY OF THE DEPARTMENT  
OF LAND AND ENVIRONMENTAL LAW**

***Пандаков К.Г.***

*Кандидат юридических наук, заведующий кафедрой земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**КАФЕДРЕ ЗЕМЕЛЬНОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА  
АКАДЕМИИ – 70 ЛЕТ**

В статье приводятся краткие сведения об истории создания и развития кафедры, отражаются современные проблемы, решаемые кафедрой в области научно-исследовательской работы.

**Ключевые слова:** земельное право, научная деятельность, юридическое образование.

***Pandakov K.G.***

*Candidate of Legal Sciences, Professor of the Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy*

**TO DEPARTMENT OF THE LAND AND ENVIRONMENTAL LAW  
OF ACADEMY – 70 YEARS**

The article provides a summary of the history and development of the Department, reflects the current problems to be solved by the department in the field of scientific research.

**Keywords:** Land and Environmental law, research activities, legal education.

***Тимофеев Л.А.***

*Доктор юридических наук, профессор кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ В СФЕРЕ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО  
КОМПЛЕКСА РОССИИ**

В статье рассматривается совокупность правовых средств, обеспечивающих плодотворное развитие рыбохозяйственного комплекса в условиях жестких экономических санкций Запада.

**Ключевые слова:** импортозамещение, рыбное хозяйство, санкции.

***Timofeyev L.A.***

*Doctor of Legal Sciences, Professor of the Department of Land and Environmental Law of Saratov State Law Academy*

**THE ANALYSIS OF THE CURRENT LEGAL MECHANISMS AIMED AT THE  
IMPORTS PHASE-OUT IN THE RUSSIAN FISHERY INDUSTRY**

The article covers a number of current legal measures that might foster the Russian fishery industry in the face of the harsh economic sanctions imposed by the Western competitors.

**Keywords:** import substitution, fish industry, sanctions.

**Русин С.Н.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова;  
e-mail: land@law.msu.su*

### **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ**

В статье анализируется Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 31 декабря 2015 г. В ней, документе государственного стратегического планирования, сформулированы новые подходы к обеспечению экологической безопасности, как составной части национальной безопасности.

**Ключевые слова:** национальная безопасность, экологическая безопасность, стратегия.

**Rusin S.N.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Department of Ecological and Land Law Law Faculty of Lomonosov Moscow State University;  
e-mail: land@law.msu.su*

### **LEGAL PROBLEMS OF THE NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE ENVIRONMENTAL FIELD**

The article analyzes the Russian Federation National Security Strategy, approved by the President of the Russian Federation in December 31, 2015. In this document of the state strategic planning, new approaches to environmental safety as an integral part of national security are formulated.

**Keywords:** national security, environmental security strategy.

**Нарышева Н.Г.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова;  
e-mail: narysheva@bk.ru.*

### **СООТНОШЕНИЕ РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА И ЦЕЛИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА**

В статье определяются соотношение разрешенного использования земельного участка и цели предоставления земельного участка как правовых средств определения содержания прав и обязанностей лица, использующего земельный участок. На основе анализа правовых норм и правоприменительной практики вносятся предложения по совершенствованию действующего законодательства, направленного на исключение цели предоставления из числа средства определения правового режима земельного участка.

**Ключевые слова:** правовой режим земельного участка, разрешенное использование земельного участка, цель предоставления земельного участка, реализация права выбора разрешенного использования земельного участка.

**Narysheva N.G.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Ecological and Land Law Law Faculty of Lomonosov Moscow State University,  
e-mail: narysheva@bk.ru*

### **VALUE FOR PERMITTED USE AND PURPOSE OF LAND PLOT**

The article is devoted to the definition of the ratio of the permitted land use and purpose of the land as a legal means for the determination of rights and obligations of using land. On the basis of the analysis of legal norms and practice proposals to improve the existing legislation aimed at the exclusion of purpose among the means of determining the legal regime of the land plot are made.

**Keywords:** legal regime of the land plot, the permitted use of land plot, the purpose of the land plot, the implementation of the right choice of permitted use of land plot.

**Кадыров А.А.**

*И.о. доцента кафедры гражданского права и процесса Юридический факультет Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына (Кыргызстан), член ассоциации «Юристы Кыргызстана»;  
e-mail: kadyrovazamat@inbox.ru*

### **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ВОД В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

В статье рассматриваются вопросы правовой охраны вод в Кыргызстане, содержанием норм Водного Кодекса Кыргызской Республики по охране вод, а также других нормативных правовых актов как составной части экологического законодательства в целом.

**Ключевые слова:** охрана вод, Водный Кодекс КР, водные объекты, экологическое нормирование, разрешение на водопользование.

**Kadyrov A.A.**

*Acting Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure Law Faculty of the Balasagyn Kyrgyz National University (Kyrgyzstan), a member of «Kyrgyz Lawyers» Association; e-mail: kadyrovazamat@inbox.ru*

### **SOME QUESTIONS OF LEGAL PROTECTION OF WATERS IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

The article deals with the legal protection of waters in Kyrgyzstan, the content of the rules of the Water Code of the Kyrgyz Republic on the protection of water, as well as other regulations as part of the environmental legislation in general.

**Keywords:** water protection, the Water Code of the Kyrgyz Republic, bodies of water, environmental regulation, water use permit.

**Волкова Т.В.**

*Судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственной юридической академия»;  
e-mail: tvolkova64@mail.ru*

### **ЗАЩИТА ПРАВ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ**

Статья посвящена исследованию вопросов защиты прав в сфере государственного и муниципального управления земельными ресурсами. Анализируется роль эффективности государственной и правовой политики в сфере управления земельными ресурсами, а также направления государственного регулирования земельных отношений на современном этапе развития рынка недвижимости, на примере применения судебной практики.

**Ключевые слова:** земельный участок, процесс управления земельными ресурсами, охрана окружающей среды, защита прав на землю, судебная практика.

**Volkova T.V.**

*Judge of the Twelfth Appellate Court, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Land and Environmental Law of Saratov State Academy of Law;  
e-mail: tvolkova64@mail.ru*

### **PROTECTION OF RIGHTS IN THE SPHERE OF CONTROL OF RATIONAL USE AND PROTECTION OF LAND RESOURCES**

The article investigates the question of efficiency of state and municipal land management. The role and effectiveness of the state legal policy in the management of land resources, as well as directions of state regulation of land relations at the present stage of development of the real estate market, an example of application of judicial practice.

**Keywords:** land, land management, environmental protection, protection of land rights, and judicial practice.

**Чмыхало Е.Ю.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: elenasgap@yandex.ru*

### **О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В статье проводится анализ норм ЗК РФ, проектов федеральных законов, сформированной правоприменительной практики, позволяющий оценить их с точки зрения обеспечения реализации основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом Российской Федерации. Выявляются некоторые проблемы в регулировании земельных отношений; высказываются предложения по их устранению.

**Ключевые слова:** формирование земельного законодательства, государственная политика по управлению земельным фондом Российской Федерации.

**Chmihalo E.Yu.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy, e-mail: elenasgap@yandex.ru*

### **ABOUT SOME PROBLEMS OF FORMING OF THE LAND LEGISLATION**

The article deals with analysis of norms of Land Code of the Russian Federation, bills, the law-enforcement practice allowing to estimate it from the point of view of ensuring realization of the main directions of a state policy on management of land fund of the Russian Federation is carried out. The research reveals some problems of regulation of the land relations. Separate offers on elimination of these problems are stated.

**Keywords:** forming of the land legislation, state policy on management of land fund of the Russian Federation.

**Абанина Е.Н.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: elena-abanina@yandex.ru*

### **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЕВРАЗИЙСКИХ ГОСУДАРСТВ НА ПУТИ ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

В статье рассматриваются подходы Российской Федерации, республик Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан к решению национальных экологических проблем, определению экологической политики государства. Анализируются основные нормативные акты государств, принятые в целях перехода к устойчивому развитию.

**Ключевые слова:** экологическая политика, устойчивое развитие, экологическая безопасность, экологическое законодательство.

**Abanina E.N.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: elena-abanina@yandex.ru*

### **ENVIRONMENTAL POLICY OF EURASIAN STATES TOWARDS TRANSITION TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

The article examines the approaches of the Russian Federation, Republic of Kazakhstan, Republic of Kyrgyzstan and the Republic of Uzbekistan to address national environmental problems, the definition of the environmental policy of the state. The author analyzes the basic regulations of States adopted for the transition to sustainable development.

**Keywords:** environmental policy, sustainable development, environmental safety, environmental legislation.

**Абузярова Д.Ф.**

*Кандидат юридических наук, заместитель начальника Корпоративно-юридической службы ОАО «Гипронефтегаз»; старший преподаватель кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: dinaabyzyurova@yandex.ru*

### **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, НА ОСНОВАНИИ РАЗРЕШЕНИЙ, КАК НОВЫЙ ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся использования земельных участков на основе разрешений; определяются основные особенности такого использования.

**Ключевые слова:** земельный участок, земельное законодательство, предоставление земельных участков, разрешение, публичная собственность.

**Abyzyurova D.F.**

*Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy,  
e-mail: dinaabyzyurova@yandex.ru*

### **THE USE OF LAND PLOTS IN PUBLIC PROPERTY, ON THE BASIS OF RESOLUTION, AS A NEW LEGAL INSTITUTION OF THE LAND LEGISLATION**

In this article the author makes legal analysis of issues, connected with related to the use of land plots on the basis of resolution, defined the main features of this using.

**Keywords:** land plot, land legislation, land plots allotment, resolution, public property.

**Королев С.Ю.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: skorolev1976@mail.ru*

### **ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА (КОНТРОЛЯ) В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье рассматриваются некоторые тенденции развития правового института земельного надзора (контроля) на современном этапе.

**Ключевые слова:** надзор, земельный, контроль, государственное регулирование, функция, управление, рациональное использование земель, охрана земель, экологическая безопасность, экология.

**Korolev S.Yu.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: skorolev1976@mail.ru*

### **LEGAL INSTITUTE OF THE LAND SUPERVISION (CONTROL) IN THE PRESENT CONDITIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

The article examines some of the trends of development of the legal institution of the land supervision (control).

**Keywords:** supervision, land, control, state regulation, function, administration, rational land usage, land protection.

**Куликова О.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: Kulikovaov.sgap@rambler.ru*

### **ОСНОВАНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ**

В статье рассмотрены вопросы, связанные с предоставлением в пользование лесных участков на основе действующих норм лесного и гражданского законодательства РФ. Особое внимание уделено договору аренды лесного участка как наиболее распространенному основанию осуществления права лесопользования.

**Ключевые слова:** лес, использование лесов, основания лесопользования, аренда лесного участка, стороны и срок договора аренды лесного участка.

**Kulikova O.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy;  
e-mail: Kulikovaov.sgap@rambler.ru*

### **THE BASE IMPLEMENTATION OF FOREST MANAGEMENT RIGHTS**

In the article the questions connected with granting the use of forest plots on the basis of existing regulations of the forest and civil legislation of the Russian Federation are considered. A special attention is paid to the lease contract of the forest plot as the most common basis for the implementation of forest management rights.

**Keywords:** forest, use of forests, the Foundation of forest management, renting of forest land, side and the lease contract of the forest plot.

**Плотникова Ю.А.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: plotn-yulya@yandex.ru*

**Тарасова Е.А.**

*Старший преподаватель кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

### **ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ КАК ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

В статье обосновывается актуальность экологического аудита при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Показано его важнейшее природоохранное значение, в связи с определением перспектив социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

**Ключевые слова:** экологический аудит, экологическая аудиторская деятельность, обязательный экологический аудит.



**Plotnikova Y.A.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Land and Environmental Law of Saratov State Law Academy;  
e-mail: plotn-yulya@yandex.ru*

**Tarasova E.A.**

*Senior Lecturer of the Department of Land and Environmental Law  
of Saratov State Law Academy*

#### **ENVIRONMENTAL AUDIT AS A PROMISING INSTRUMENT OF LEGAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT**

In the article the relevance of ecological audit at implementation of economic and other activity is proved. Its social and economic development are shown up, in a link with long-term period ecological audit of the Russian Federation.

**Keywords:** ecological audit, ecological auditor activity, obligatory ecological audit.

**Сорокина Ю.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: sorokin@yandex.ru*

#### **К ВОПРОСУ ОБ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОХРАНЫ ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ**

В статье исследуются эколого-правовые проблемы, возникающие в сфере рационального использования и охраны водных биологических ресурсов. Рассматриваются соотношение и взаимосвязь таких понятий, как рыбное хозяйство, продовольственная безопасность и воспроизводство водных биологических ресурсов. Особое внимание уделяется вопросам возмещения вреда, причиненного водным биологическим ресурсам в результате хозяйственной и иной деятельности.

**Ключевые слова:** водные биологические ресурсы, методика возмещения вреда, продовольственная безопасность, рыбное хозяйство.

**Sorokina Yu.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Land and Environmental Law of Saratov State Law Academy; e-mail: sorokin@yandex.ru*

#### **TO THE QUESTION ABOUT ECOLOGICAL EFFECTIVENESS OF THE LEGAL PROTECTION OF WATER BIOLOGICAL RESOURCES**

The article is devoted to the study of environmental legal problems in the sphere of rational using and protection of water biological resources. The correlation and relationship of such concepts as fisheries, food security and reproduction of aquatic biological resources is discussed. A special attention is paid to the issues of compensation of harm, caused to water biological resources as a result of economic and other activities.

**Keywords:** water biological resources, methods of redress, food security, fisheries.

**Сухова Е.А.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: suhova-elena@ya.ru*

### **К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРИМЕНЕНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье исследуются земельные споры, разрешение которых наиболее часто вызывает проблемы в судебной практике. Отмечаются изменения земельного законодательства, призванные коренным образом совершенствовать правоприменительную сферу.

**Ключевые слова:** земельное законодательство, предоставление земель, кадастровая стоимость, разрешенное использование земельного участка, суд, судебная практика, земельные споры, земельная реформа.

**Sukhova E.A.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy, e-mail: suhova-elena@ya.ru*

### **PROBLEMS OF APPLICATION AND IMPROVEMENT OF THE LAND LEGISLATION IN THE RUSSIAN FEDERATION**

In the present article land disputes which permission most often causes problems in jurisprudence are investigated. The last changes of the land legislation urged to improve radically the law-enforcement sphere are noted.

**Keywords:** the land legislation, granting lands, cadastral cost, the allowed use of the land plot, court, jurisprudence, land disputes, land reform.

**Попкова В.А.**

*Преподаватель кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: kulaginvladimir89@gmail.com*

### **О РОЛИ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ»)**

В статье рассмотрены некоторые причины активизации процесса правотворческой деятельности в сфере обращения отходов производства и потребления. Поднимается проблема недостаточной определенности понятийного аппарата закона и как следствие возникающие вопросы в правоприменительной деятельности.

**Ключевые слова:** правотворчество, понятийный аппарат, отходы производства и потребления.

**Popkova V.A.**

*Lecturer of the Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: kulaginvladimir89@gmail.com*

### **ON THE ROLE OF THE CONCEPTUAL APPARATUS IN LAW-MAKING AND LAW ENFORCEMENT (ON THE EXAMPLE OF THE FEDERAL LAW «ON PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTE»)**

The article discusses some reasons for activation of the process of law-making activities in the field of industrial and consumer waste. It raised the problem of insufficient certainty of the conceptual apparatus of the law and as a result problems arise in enforcement.

**Keywords:** law-making; conceptual apparatus; pre-consumer waste, post-consumer waste.

**Агаренков С.В.**

*Аспирант кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: praevius@inbox.ru*

### **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЛЕСНОЙ НАДЗОР КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ**

В статье исследуются теоретические основы осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны). Рассматриваются основные способы обеспечения законности и дисциплины в сфере охраны и защиты лесов. Выявляются проблемы, возникающие при использовании понятийного аппарата.

**Ключевые слова:** законность, дисциплина, федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана), охрана и защита лесов.

**Agarenkov S.V.**

*Postgraduate student of the Department of Administrative and Municipal Law  
of Saratov State Law Academy; e-mail: praevius@inbox.ru*

### **FEDERAL STATE FOREST SUPERVISION AS THE METHOD OF PROVIDING OF LEGALITY AND DISCIPLINE IN THE SPHERE OF PROTECTION AND DEFENSE OF WOODS**

The article deals with theoretical bases of implementation of the federal state forest supervision (forest guard). The main methods of providing of legality and discipline in the sphere of protection and defense of woods are considered. The problems arising when a conceptual framework is using come to light.

**Keywords:** legality, discipline, federal state forest supervision (forest guard), protection and defence of woods.

**Устинова А.Н.**

*Аспирант кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО  
«Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: andriyanova.aniuta@yandex.ru*

### **ОСНОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ЛЕСНОГО ПРАВА**

В статье рассматривается вопрос о необходимости выделения отдельной отрасли права — международного лесного права, основные институты международного лесного права; отмечается особое значение леса как объекта международной охраны; указываются источники и принципы международного лесного права.

**Ключевые слова:** глобальное значение лесов, лесные принципы, международное экологическое право, международное лесное право.

**Ustinova A.N.**

*Graduate student of the Department of Land and Ecological Law of Saratov State  
Law Academy; e-mail: andriyanova.aniuta@yandex.ru*

### **BASIS OF FORMATION OF THE INTERNATIONAL FOREST LAW**

The article is devoted to the necessity to allocate a separate branch of law — international forestry law. The main institutions of international forest law, describes the special importance of the forest as an object of international protection lists the sources and principles of international forest law.

**Keywords:** the global value of forests, forest principles of international environmental law, international forestry right.

## Приглашаем Вас к публикации в научном журнале

### «ПРАВО. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО. ЛИЧНОСТЬ»

#### Требования к авторским оригиналам статей:

1. Статья должна соответствовать следующим требованиям:
  - шрифт Times New Roman, 14 кегль (размер шрифта), межстрочный интервал — 1,5;
  - поля: верхнее, нижнее, правое — 20 мм, левое — 30 мм;
  - сквозная нумерация сносок (сноски концевые), текст сноски — 12 кегль;
  - абзацный отступ; заголовок (прописными буквами) — по центру; перед заголовком указывается Ф.И.О. автора статьи (со сноской на полное имя, отчество, должность, место работы внизу страницы) — по правому краю;
  - все аббревиатуры и сокращения при первом упоминании в тексте должны быть расшифрованы;
  - объем статьи 0,5–0,7 п.л.
2. К статье прилагаются следующие материалы:
  - справка об авторе статьи с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого знания, основного места работы, должности, контактных телефонов, электронного адреса (e-mail);
  - аннотация статьи (на русском и английском языках) не более 5 строк;
  - ключевые слова или словосочетания (на русском и английском языках);
  - рецензия научного руководителя (только для аспирантов и соискателей).
3. Редакция оставляет за собой право в случае необходимости редактировать статьи. Материалы, отправленные авторам на доработку, подлежат возврату в редакцию в указанный срок.
4. Если статья (материал) направлялась в другое издание, просим автора поставить редакцию в известность.
5. Материалы принимаются в распечатанном виде (на одной стороне листа формата А4) и электронном виде на электронном носителе или по электронной почте.

**Адрес редакции:**

410025, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135 А, ком. 203.

**Телефон:** (8452) 29-90-90

**E-mail:** pzl@ssla.ru