

ВЕСТНИК

САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 3 (122) • 2018

ISSN 2227-7315

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

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

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

Цена для подписчиков — 451 руб., в розничной продаже — свободная.

**Электронная версия размещена
на официальном сайте журнала «Вестник Саратовской государственной
юридической академии» по адресу: <http://журнал-вестник.рф>
E-mail: vestnik2@ssla.ru**

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

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

Верстка ***Е.С. Сидоровой***

Подписано в печать 25.06.2018 г. Формат 70×108¹/₁₆.
Усл. печ. л. 23,45. Уч.-изд. л. 20,35. Тираж 950 экз. Заказ 309.

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

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия», 2018

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

И.Н. Сенякин	доктор юридических наук, профессор (гл. редактор) (Саратовская государственная юридическая академия)
С.Б. Аникин	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
А.П. Анисимов	доктор юридических наук, профессор (Волгоградский институт управления – (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»)
С.Ф. Афанасьев	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
М.Т. Аширбекова	доктор юридических наук, доцент (Волгоградский институт управления (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»)
В.М. Баранов	доктор юридических наук, профессор (Нижегородская академия МВД России)
С.А. Белоусов	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
И.В. Бит-Шабо	доктор юридических наук, доцент (Российский государственный университет правосудия)
А.Л. Благодир	доктор юридических наук, доцент (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)
А.Г. Блинов	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Д.С. Боклан	доктор юридических наук (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)
Н.Л. Бондаренко	доктор юридических наук, профессор (Международный университет «МИТСО» (Республика Беларусь))
Е.В. Вавилин	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Д.Х. Валеев	доктор юридических наук, профессор (Казанский (Приволжский) федеральный университет)
Н.М. Великая	доктор политических наук, профессор (Российский государственный гуманитарный университет)
Н.Д. Вершило	доктор юридических наук, профессор (Российский государственный университет правосудия)
А.А. Вилков	доктор политических наук, профессор (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского)
А.Ю. Винокуров	доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации)
Р.Ш. Давлетгильдеев	доктор юридических наук, доцент (Казанский (Приволжский) федеральный университет)
Е.Р. Ергашев	доктор юридических наук, профессор (Уральский государственный юридический университет)
А.В. Иванчин	доктор юридических наук, доцент (Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова)
О.В. Исаенкова	доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора) (Саратовская государственная юридическая академия)
А.М. Каминский	доктор юридических наук, профессор (Удмуртский государственный университет)

Н.Н. Карпов	доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации)
Н.Н. Ковалева	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
Г.Н. Комкова	доктор юридических наук, профессор (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского)
М.А. Липчанская	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
Н.С. Манова	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
А.В. Минбалеев	доктор юридических наук, доцент (Южно-Уральский государственный университет)
П.Е. Морозов	доктор юридических наук, доцент (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина)
Н.А. Подольный	доктор юридических наук, доцент (Средне-Волжский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Всероссийский университет юстиции» (РПА Минюста России)
Д.В. Покатов	доктор социологических наук, профессор (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского)
Е.В. Покачалова	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
О.В. Понукалина	доктор социологических наук, профессор (Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС)
Б.Т. Разгильдиев	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
М.Б. Разгильдиева	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
О.С. Рогачева	доктор юридических наук, доцент (Воронежский государственный университет)
В.С. Слободникова	доктор политических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
А.Ю. Соколов	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
С.Б. Суоров	доктор социологических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Л.А. Тимофеев	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Ю.В. Францифоров	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
В.С. Хижняк	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
З.И. Цыбуленко	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
С.Е. Чаннов	доктор юридических наук, профессор (Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС)
Л.Г. Шапиро	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
И.В. Шестерякова	доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора) (Саратовская государственная юридическая академия)
Б.С. Эбзеев	доктор юридических наук, профессор (Центральная избирательная комиссия РФ)

SARATOV
STATE
LAW ACADEMY

BULLETIN

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



№ 3 (122) • 2018

ISSN 2227-7315

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

Founder: Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
“Saratov State Law Academy”.410056, Saratov, Volskaya, 1.

**Electronic version available on the official website journal
“Vestnik of the Saratov state law Academy” at: <http://журнал-вестник.рф>**

E-mail: vestnik2@ssla.ru

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

© Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education “Saratov State Law Academy”, 2018

EDITORIAL BOARD:

I.N. Senyakin	doctor of law, Professor (Chief Editor) (Saratov State Law Academy)
S.B. Anikin	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
A.P. Anisimov	doctor of law, Professor (Volgograd Institute of Management (branch) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)
S.F. Afanasiev	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
M.T. Ashirbekova	doctor of law, Associate professor (Volgograd Institute of Management (branch) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)
V.M. Baranov	doctor of law, Professor (Nizhny Novgorod Academy of Ministry of Internal Affairs)
S.A. Belousov	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
I.V. Bit-Shabo	doctor of law, Associate professor (Russian State University of Justice)
A.L. Blagodir	doctor of law, Associate professor (National research University "Higher school of Economics")
A.G. Blinov	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
D.S. Boklan	doctor of law, Associate professor (National research University "Higher school of Economics")
N.L. Bondarenko	doctor of law, Professor (International University «MITSO» (Republic of Belarus))
E.V. Vavilin	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
D.K. Valeev	doctor of law, Professor (Kazan (Volga region) Federal University)
N.M. Velikaya	doctor of political sciences, Professor (Russian state University for the Humanities)
N.D. Vershilo	doctor of law (Russian State University of Justice (Moscow))
A.A. Vilkov	doctor of political sciences, Professor (Saratov national research state University named after N. G. Chernyshevsky)
A.Yu. Vinokurov	doctor of law, Professor (Prosecutor University of the Russian Federation)
R.S. Davletgildev	doctor of law, Associate professor (Kazan (Volga region) Federal University)
E.R. Ergashev	doctor of law, Professor (Ural State Law University)
A.V. Ivanchin	doctor of law, Associate professor (Yaroslavl State University named after him. P. G. Demidov)
O.V. Isaenkova	doctor of law, Professor (Deputy Chief Editor) (Saratov State Law Academy)
A.M. Kaminsky	doctor of law, Professor (Udmurt State University)
N.N. Karpov	doctor of law, Professor (Prosecutor University of the Russian Federation)
N.N. Kovaleva	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
G.N. Komkova	doctor of law, Professor (Saratov national research state University named after N. G. Chernyshevsky)
M.A. Lipchanskaya	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
N.S. Manova	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
A.V. Minbaleev	doctor of law, Associate professor (South Ural State University)
P.E. Morozov	doctor of law, Associate professor (Moscow State Law University named after O. E. Kutafin)
N.A. Podolnyi	doctor of law, Associate professor (Srednevolzhsky Institute (branch) All-Russian University)

D.V. Pokatov	doctor of sociology, Professor (Saratov National Research State University named after N. G. Chernyshevsky)
E.V. Pokachalova	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
O.V. Ponukalina	doctor of sociology Professor (Volga Region Institute of Management named after P.A. Stolypin – branch of RANE SM)
B.T. Razgildiev	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
M.B. Razgildieva	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
O.S. Rogacheva	doctor of law, Associate professor (Voronezh State University)
V.S. Slobozhnikova	doctor of political sciences (Saratov State Law Academy)
A.Yu. Sokolov	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
S.B. Surovov	doctor of sociology, Professor (Saratov State Law Academy)
L.A. Timofeev	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
Yu.V. Frantsiforov	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
V.S. Khizhnyak	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
Z.I. Tsybulenko	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
S.E. Channov	doctor of law, Professor (Volga Region Institute of Management named after P.A. Stolypin – branch of RANE SM)
L.G. Shapiro	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
I.V. Shesteryakova	doctor of law, Associate professor (Deputy Chief Editor) (Saratov State Law Academy)
B.S. Ebzeev	doctor of law, Professor (Central electoral Commission)

СОДЕРЖАНИЕ

К 25-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 15 **Гошуляк В.В.**
Проблемы становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации
- 24 **Джагарян А.А.**
Местное самоуправление: между конституционным идеалом и реальностью
- 31 **Краснов М.А.**
Учить демократии нужно в регионах
- 38 **Липчанская М.А.**
Осуществление муниципальных полномочий органами государственной власти:
конституционные параметры и современная практика
- 47 **Мазаев В.Д.**
Конституция России — неоднозначность матрицы развития
- 53 **Скуратов Ю.И.**
Конституционная реформа в Российской Федерации (варианты развития
конституционного процесса)

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 60 **Кулапов В.Л.**
Механизм государственно-правового воздействия
- 67 **Терехов Е.М.**
Принципы правоинтерпретационной деятельности

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- 73 **Дураев Т.А., Тюменева Н.В.**
Права человека в международных исламских документах
- 81 **Кубеева З.Т.**
Роль неправительственных общественных организаций в конституционно-
правовом механизме защиты детства в Российской Федерации и в Республике
Казахстан

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- 89 **Осинцев Д.В.**
Административно-правовой режим деятельности иностранных организаций по
законодательству России
- 100 **Соколов А.Ю., Дехтярь И.Н.**
К вопросу о применении антимонопольными органами мер государственного
принуждения в рамках борьбы с ограничивающими конкуренцию соглашениями
(картелями)
- 106 **Стахов А.И.**
О некоторых проблемах и перспективах регулирования административно-
правового статуса организации как участника административного дела

- 116 **Холодная Е.В.**
О правовом принципе баланса интересов личности, общества и государства

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

- 122 **Николайченко О.В.**
О диалектической связи интересов и процессуальных обязанностей суда
- 129 **Семикина С.А., Казакова С.П.**
Отмена мотивировочной части судебного решения арбитражного суда: основные проблемы
- 136 **Комарова Т.А.**
Разумность, справедливость и верховенство права как основные начала гражданского судопроизводства
- 142 **Юрова И.О.**
Особенности корпоративных отношений

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

- 148 **Зайцева О.В.**
Профилактическое право как самостоятельная отрасль законодательства
- 154 **Пономаренко Е.В.**
Совершенствование уголовного законодательства в части незаконного оборота новых потенциально опасных психоактивных веществ

ЭКОЛОГИЗАЦИЯ КАК ПУТЬ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (ПО ИТОГАМ ПРОШЕДШЕГО ГОДА ЭКОЛОГИИ)

- 161 **Боголюбов С.А.**
Право и стратегическое планирование экологического развития России
- 173 **Волков Г.А.**
Пруды и обводненные карьеры, кто собственник? Продолжение дискуссии
- 180 **Тимофеев Л.А.**
О проблемах правового сопровождения приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги»
- 190 **Чмыхало Е.Ю.**
Эффективность государственного принуждения в земельном праве
- 201 **Абанина Е.Н.**
Экологизация как процесс достижения устойчивого развития
- 208 **Абузярова Д.Ф.**
Некоторые аспекты новых положений об установлении сервитута для строительства, ремонта, реконструкции и эксплуатации линейных объектов
- 216 **Агапов Д.А., Ганюхина О.Ю., Пономаренко Е.В.**
Промышленная экология в России и за рубежом
- 222 **Куликова О.В.**
Отдельные аспекты охраны лесов от пожаров
- 229 **Сорокина Ю.В., Сухова Е.А.**
Правовые проблемы экологизации городской среды в условиях устойчивого развития России
- 235 **Плотникова Ю.А., Тарасова Е.А.**
Правовое обеспечение безопасности при использовании атомной энергии в Российской Федерации

ЯЗЫК. ПРАВО. ОБРАЗОВАНИЕ

- 241 Калмазова Н.А.**
Перевод английских и русских терминов системы следственных органов
- 249 Нагога О.В.**
Аспектуальная характеристика текстов немецких законов
- 255 Каминская Е.В., Рудченко Т.Л.**
Гранты: понятие, нормативно-правовое обеспечение, особенности реализации и классификация видов

РЕЦЕНЗИИ

- 264 Белоусов С.А., Суменков С.Ю.**
Рецензия на пособие: Общая теория права: пособие / В.А. Абрамович и [др.]; под общ. ред. С.Г. Дробязко и С.А. Калинина. – 2-е изд., стер. – Минск: БГУ; Изд-во Четыре четверти, 2017. – 416 с.

ИНФОРМАЦИЯ

- 267** В диссертационных советах

CONTENTS

THE 25TH ANNIVERSARY OF THE CONSTITUTION RUSSIAN FEDERATION

- 16 Goshulyak V.V.**
Problems of Formation of Parliamentarism in Subjects of the Russian Federation
- 25 Dzhagaryan A.A.**
Constitutional Court Local Self-government: Between Constitutional Ideal and Reality
- 32 Krasnov M.A.**
Teaching democracy is necessary in regions
- 39 Lipchanskaya M.A.**
Implementation of Municipal Powers by Public Authorities: Constitutional Parameters and Modern Practice
- 48 Mazaev V.D.**
The Constitution of Russia — the Ambiguity Matrix Development
- 54 Skuratov Yu.I.**
Constitutional Reform in the Russian Federation (versions for the development of the constitutional process)

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- 60 Kulapov V.L.**
The Mechanism of State-Law Influence
- 67 Terekhov E.M.**
Principles of Law-Interpretation Activity

CONSTITUTIONAL LAW

- 73 Duraev T.A., Tyumeneva N.V.**
Human Rights in International Islamic Documents
- 81 Kubeeva Z.T.**
The Role of Non-governmental Public Organizations in the Constitutional Mechanism of the Childhood Protection in the Russian Federation and in the Republic of Kazakhstan

ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW

- 90 Osintsev D.V.**
Administrative and Legal Regime of Foreign Organizations Activity under Russian Legislation
- 101 Sokolov A.Yu., Dekhtyar I.N.**
On the Issue of Applying Measures of State Coercion by Antitrust Authorities in the Framework of the Fight Against Restrictive Competition Agreements (Cartels)
- 107 Stakhov A.I.**
About Certain Problems and Prospects of the Regulation of Administrative and Legal Status of the Organization as a Party of the Administrative Case

- 116 Kholodnaya E.V.**
On the Legal Principle of the Balance of Interests of Individual, Society and State

CIVIL LAW. CIVIL PROCESS. ARBITRATION PROCESS

- 122 Nikolaichenko O.V.**
On the dialectical connection of interests and procedural duties of the court
- 129 Semikina S.A., Kazakova S.P.**
Annulment of the Reasoning Part of the Arbitration Court Decision: Main Problems
- 136 Komarova T.A.**
Reasonableness, Equitableness and Supremacy of Law as Essential Basics of Civil Procedure
- 142 Yurova I.O.**
Features of Corporate Relations

CRIMINAL AND PENAL LAW.

- 148 Zaitseva O.V.**
Preventive right as an independence branch of legislation
- 149 Ponomarenko E.V.**
Improvement of the criminal legislation regarding illicit trafficking of new potentially dangerous psychoactive substances

GREENING AS A WAY OF DEVELOPMENT RUSSIAN LEGISLATION
(AT THE END OF LAST YEAR ECOLOGY)

- 161 Bogolyubov S.A.**
Law and Strategic Planning of Ecological Development of Russia
- 174 Volkov G.A.**
Ponds and Watered Quarry: Who Is the Owner? Further Discussion
- 180 Timofeev L.A.**
About Problems of Legal Support for Priority Project "Preservation and Prevention of Pollution of the Volga River"
- 190 Chmihalo E.Yu.**
Effectiveness of State Enforcement in Land Law
- 201 Abanina E.N.**
Greening as a Process of Achieving Sustainable Development
- 208 Abyzayrova D.F.**
Some aspects of new rules for setting public servitudes for construction, maintenance, reconstruction and exploitation of linear facilities
- 217 Agapov D.A., Ganyukhina O.Yu., Ponomarenko E.V.**
Industrial Ecology in Russia and Abroad
- 223 Kulikova O.V.**
Certain Aspects of Forest Protection from Fire
- 229 Sorokina Yu.V., Sukhova E.A.**
Legal Problems of Urban Environment Greening in the Conditions of Sustainable Development of Russia
- 236 Plotnikova Yu.A., Tarasova E.A.**
Legal Support of Safety when Using Nuclear Energy in the Russian Federation

LANGUAGE. LAW. EDUCATION

- 241 Kalmazova N.A.**
Translation of the english and russian criminal investigation terms
- 250 Nagoga O.V.**
The aspectual characteristic of German laws text
- 256 Kaminskaya E.V., Rudchenko T.L.**
Grants: concept, regulatory support, implementation features and classification of types

REVIEWS

- 264 Belousov S.A., Sumenkov S.Yu.**
Review for the benefit: General Theory of Law: textbook / V.A. Abramovich and [others]; under the Society. Ed. S.G. Drobyazko and S.A. Kalinin. – 2 nd ed., the stereotype. – Minsk: BSU; Four quarters, 2017. – 416 p.

INFORMATION

- 267** In dissertation councils

К 25-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 342.413

В.В. Гошуляк

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Введение: в статье отмечается, что вплоть до настоящего времени юридическая наука не выработала общепризнанного понятия парламентаризма. При всем разнообразии мнений автор статьи исходит из понимания парламентаризма как совокупности признаков, характеризующих сам парламент, порядок его избрания и обеспечения народного представительства. С этих позиций подвергаются анализу конституционные положения, устанавливающие основы парламентаризма в субъектах РФ и их конкретизацию в федеральном законодательстве. **Цель:** исследование проблем становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации. **Методологическая основа:** диалектический метод научного познания, системный, формально-юридический, сравнительно-правовой методы исследования. **Результаты:** дана критическая оценка современного федерального законодательства в части, касающейся становления и развития парламентаризма в субъектах РФ с учетом того, что федеральный законодатель императивно урегулировал указанную сферу, заняв значительную часть правового поля, в т.ч. и ту его часть, которая должна принадлежать субъектам федерации, а также пропорциональной системы выборов депутатов законодательных органов субъектов РФ, исключившую институт отзыва депутата избирателями. **Вывод:** для исследования проблем становления парламентаризма в субъектах РФ принципиальное значение имеют следующие характеристики парламентаризма: обеспечение народного представительства в региональных парламентах путем свободных и демократических выборов; реальная самостоятельность и независимость парламента в системе разделения властей; работа парламента на постоянной и профессиональной основе, наличие у него достаточных контрольных полномочий и возможностей для решения вопросов государственного управления. В субъектах РФ заложены основы современного парламентаризма. Проблемами в становлении парламентаризма в субъектах РФ стали установление свободного депутатского мандата, отсутствие условий для осуществления депутатской деятельности только на профессиональной основе, парламентский контроль, осуществляемый в ограниченных формах, жесткий контроль со стороны федерального центра.

Ключевые слова: разделение властей, законодательные органы, полномочия парламента, парламентаризм, депутатский мандат, народное представительство, избирательное объединение, отзыв депутата, федерализм, субъекты РФ, полномочия парламента, избирательное объединение, отзыв депутата.

© Гошуляк Виталий Владимирович, 2018
Доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета (Пензенский государственный университет)
© Goshulyak Vitaliy Vladimirovich, 2018
Professor, Doctor of Law, Dean of Law department (Penza state University)

V. V. Goshulyak

PROBLEMS OF FORMATION OF PARLIAMENTARISM
IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Background: the article deals with the issues of formation of parliamentarism in the subjects of the Russian Federation. Up to the present moment the science of law has not developed a universally accepted concept of parliamentarism. Despite the fact that there exists the great variety of opinions the author proceeds from the conception of parliamentarism as a set of characteristics of Parliament, the way of its election and provision of the national representation. From this perspective constitutional provisions establishing the foundations of parliamentarism in the Russian Federation subjects and their concretization in the Federal legislation are analyzed in the article. **Objective:** the author of the article intends to research the formation of parliamentarism in the subjects of the Russian Federation. **Methodology:** in doing the research the dialectical method of scientific knowledge, systematic, formal-legal, comparative legal research methods were applied. **Results:** the author of the research critically assesses the modern Federal legislation in the part concerning the formation and development of parliamentarism in the subjects of the Russian Federation taking into account the fact that the Federal legislator has imperatively regulated this area occupying the significant part of the legal field including the part that should belong to the subjects of the Federation as well as the proportional system of elections of deputies of legal bodies of the subjects of the RF so it excludes the Institute of recall of a deputy by voters. **Conclusions:** the author supposes that for the research of the problems of development of parliamentarism in Russia the following characteristics of parliamentarism should be thoroughly studied: the representation of people in regional parliaments by means of free and democratic elections, the real autonomy and independence of Parliament in the system of separation of powers, Parliament activity on a regular and professional basis, Parliament authority of sufficient control and capacity to address administrative governance issues. The foundations of modern parliamentarism are laid in the subjects of the Russian Federation. Problems in the formation of parliamentarism in the Russian regions are the establishment of a free parliamentary mandate, the lack of conditions for the implementation of parliamentary activities only on a professional basis, parliamentary control, carried out in the limited forms and strict control by the Federal center.

Key-words: separation of powers, legislative powers of Parliament and parliamentarism, parliamentary mandate, people's representation, electoral Association, recall of a Deputy, federalism, the subjects of the Russian Federation, the powers of Parliament, electoral Union, recall of a deputy.

Парламентаризм — сравнительно новое понятие в современной российской науке конституционного права, хотя в дореволюционный период эта проблема являлась предметом исследования видных ученых-государствоведов. С их точки зрения, парламентаризм есть не что иное, как ограничение государственной власти посредством участия народных представителей в осуществлении законодательной власти при условии обособления других ветвей власти [1, с. 177]. Однако вплоть до настоящего времени юридическая наука не выработала общепризнанного понятия парламентаризма. При этом разброс мнений достаточно широк. Приведем только некоторые точки зрения российских ученых на этот счет.

Так, например, И.А. Кравец в парламентаризме видит способ правления, при котором обеспечивается довольно эффективный контроль над исполнительной

властью [2, с. 42]. Одновременно с этим в отдельных работах вполне справедливо утверждается, что в Российской Федерации эффективный контроль законодательной власти над исполнительной несколько преувеличен. Л. Ю. Свистунова по этому поводу пишет, что современный этап народного представительства вообрал в себе многие прогрессивные принципы парламентаризма, включая возможность реального контроля за действиями иных ветвей власти. Однако полномочия парламента для его осуществления не достаточны [3, с. 61].

По мнению О. Н. Булакова, парламентаризм представляет собой особую систему государственного руководства, базирующуюся на разделении властей, представительности, законодательной и контрольной компетенции парламента [4, с. 11]. Л.Д. Буринова под парламентаризмом понимает политико-правовой институт, организационную форму, создаваемую в целях проведения народной воли, отражения социальных интересов в политике. Парламентаризм предполагает такое разделение властей, при котором все ветви власти обладают реальной самостоятельностью и возможностью контрольно-сдерживающего воздействия в отношении друг друга [5, с. 14]. М.В. Варлен определяет парламентаризм как систему властных отношений, которая базируется на разделении властей, представительстве разнообразных интересов различных социальных групп гражданского общества, политическом многообразии, соблюдении прав и свобод личности [6, с. 1342].

В отдельных работах указывается на прямую связь парламентаризма и парламентской формы правления, хотя и делается вывод о том, что их отождествлять нельзя. Эти два самостоятельных, но смежных политико-правовых институтов, диалектически дополняют друг друга [7, с. 52]. С.А. Авакьян рассматривает парламентаризм как совокупность признаков, характеризующих сам парламент. Среди них — народное представительство, постоянная оплачиваемая работа депутатов, их права, обязанности, полномочия, создание депутатских групп и комиссий, законодательный процесс, парламентские процедуры, парламентские слушания и т.п. [8, с. 29].

Обобщая приведенные точки зрения (хотя есть и множество других), следует отметить, что само существование парламента не означает наличия парламентаризма. Для парламентаризма, как отмечается в научной литературе, необходимы, по крайней мере, три условия: избирание депутатов парламента на всеобщих свободных демократических выборах; самостоятельность и независимость парламента в системе разделения властей; высокий уровень полномочий парламента при решении вопросов государственного управления [6, с. 1342]. Однако, как справедливо указывает Т.А. Васильева, для современного периода характерно ослабление позиций парламента в системе высших органов публичной власти, поскольку важнейшие политико-правовые решения принимаются без его участия, что обусловлено рядом объективных и субъективных факторов. В них наблюдается влияние интеграционных и наднациональных центров правотворчества, что ограничивает независимое законотворчество парламента [5, с. 50]. В этой связи В.Т. Кабышев в преддверии 25-летия Конституции РФ справедливо относит тенденции современного развития российского парламентаризма к числу актуальнейших проблем [9, с. 17].

Для исследования проблем становления парламентаризма в субъектах РФ принципиальное значение имеют следующие характеристики парламентаризма: обеспечение народного представительства в региональных парламентах

путем свободных и демократических выборов; реальная самостоятельность и независимость парламента в системе разделения властей; работа парламента на постоянной и профессиональной основе; наличие у парламента достаточных контрольных полномочий и возможностей для решения вопросов государственного управления.

Основы развития парламентаризма в субъектах РФ заложили Конституция РФ и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)¹ (далее — Федеральный закон «Об общих принципах...»).

Предпосылками парламентаризма в субъектах РФ являются конституционные принципы народовластия, разделения властей, идеологического и политического плюрализма, федерализма. Принципиальное значение для становления парламентаризма в субъектах РФ имеют положения ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, закрепляющие, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Это означает, что законодательные (представительные) органы субъектов РФ должны быть самостоятельными в системе разделения властей, формироваться в ходе свободных и демократических выборов, выражать народное представительство, работать в условиях идеологического и политического многообразия, многопартийности, в своей деятельности не выходить за рамки конституционно-правового статуса субъектов РФ.

Другими словами, речь идет о демократических ценностях, при наличии которых может развиваться парламентаризм, хотя, по мнению отдельных исследователей, разделяемому нами, парламентаризм не может существовать вне демократического политического режима [2, с. 42].

В соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах...» не менее 25% депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые в соответствии с законодательством о выборах. Этим закладываются предпосылки создания в региональных парламентах партийных фракций, что, с точки зрения И.Н. Гранкина, формирует основы парламентаризма в законодательных органах субъектов РФ [10, с. 16].

Кроме того, указанный Федеральный закон определил следующие исходные начала (принципы) для становления парламентаризма в субъектах РФ. Законодательный орган субъекта РФ должен быть постоянно действующим и единственным органом законодательной власти в субъекте РФ. Наименование и структура законодательного органа устанавливается субъектом РФ самостоятельно с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Закон в качестве принципов формирования регионального парламента установил зависимость числа депутатов законодательного органа от численности жителей субъекта РФ. Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ закрепляется учредительным актом субъекта РФ и не может

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2016. № 27, ст. 4222.

превышать 5 лет. Число депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе, устанавливается законом субъекта РФ.

Статья 5 Федерального закона закрепила основные полномочия законодательного (представительного) органа субъекта РФ. В соответствии с ней законодательный (представительный) орган принимает конституцию (устав) субъекта РФ; осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ; заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в т.ч. по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ; реализует иные полномочия. Законодательный орган осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ, исполнением бюджета субъекта РФ, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ.

Как видно, Конституция РФ и анализируемый Федеральный закон установили правовые рамки, которые субъект РФ обязан соблюдать при закреплении основ парламентаризма. Эти правовые рамки одновременно определяют и степень самостоятельности субъектов РФ в организации и деятельности региональных парламентов.

Вместе с тем Федеральный закон «Об общих принципах...» вышел далеко за рамки установления общих принципов организации и деятельности данных органов. В значительной степени он жестко, императивно урегулировал указанную сферу, заняв значительную часть правового поля, в т.ч. и ту его часть, которая должна принадлежать субъектам федерации. Закон не только установил основные принципы организации законодательных органов государственной власти субъектов РФ, основы их правового статуса, но и урегулировал вопросы, связанные с правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ, порядок принятия им законодательных актов, порядок избрания и досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ, определил основы правового статуса избираемого законодательным органом Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. Это означает, что парламентаризм в субъектах РФ развивается по вектору, заданному федеральным законодателем и под жестким контролем федерального центра. Самостоятельность субъекта РФ в вопросах становления парламентаризма существенно ограничена. Вместе с тем расширение полномочий законодательных (представительных) органов, как отмечается в научной литературе, еще не означает большей демократизации российского политического процесса [1, с. 177].

Народное представительство в законодательных органах субъектов РФ осуществляется путем их избрания населением в ходе свободных и демократических выборов. В настоящее время все парламенты субъектов РФ избираются по смешанной избирательной системе — пропорциональной и мажоритарной. Следует отметить, что федеральное законодательство в этой части значительно эволюционировало — от избрания региональных парламентов только на основе мажоритарной системы до их избрания по смешанной системе (вначале не

менее 50% депутатов избирались по пропорциональной системе, а в настоящее время эта планка понижена до 25%). Пропорциональная система выборов, как отмечается в научной литературе, заложила основы создания в парламентах партийных фракций [11, с. 14].

Указанные изменения привели к тому, что порядок избрания законодательных органов субъектов РФ почти во всех республиках был перенесен из конституционного регулирования на уровень законов субъектов РФ. Именно последние стали определять количество депутатов, избираемых на основе пропорциональной и на основе мажоритарной избирательных систем. Практически все республиканские конституции, за исключением Конституции Республики Тыва, отнесли этот вопрос к ведению регионального закона (ч. 2 ст. 97 Конституции Республики Тыва закрепила порядок избрания Верховного Хурала).

Большинство уставов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов оставили правовое регулирование порядка избрания депутатов региональных парламентов на уровне своих уставов (ст. 66 Устава Алтайского края, ст. 17 Устава Пензенской области, ст. 23 Устава Ханты-Мансийского автономного округа).

Следует отметить, что ни один учредительный акт субъекта РФ не ограничил число депутатов, избираемых по пропорциональной системе 25% от их количества. Все субъекты РФ остановились на половине депутатов, избираемых по данной системе от их общего числа. Это можно объяснить тем, что формирование списков кандидатов в депутаты проводится при активном участии исполнительной власти субъекта РФ, которая через таких депутатов, в случае их избрания, имеет возможность контролировать деятельность законодательной власти. Кроме того, самим депутатам гораздо легче пройти через партийный список кандидатов, чем избираться по мажоритарному избирательному округу в жесткой конкурентной борьбе с другими кандидатами. При пропорциональной системе выборов основным субъектом, участвующим в агитации, выступает политическая партия, а при мажоритарной — сам кандидат в депутаты. Также законодательство не запрещает кандидату в депутаты одновременно избираться и по пропорциональному, и по мажоритарному избирательному округу.

Нельзя не обратить внимания и на тот факт, что введение двух избирательных систем на уровне субъекта РФ — пропорциональной и мажоритарной — полностью исключило возможность отзыва депутата, не оправдавшего доверие избирателей, самими избирателями в процессе голосования. Ранее мы уже писали о том, что две системы, используемые при выборах депутатов законодательного органа, служат предпосылкой свободного, а не императивного депутатского мандата [12, с. 14–16].

Характерной чертой императивного депутатского мандата является институт отзыва депутата законодательного органа избирателями. Такой институт на рубеже XX–XXI вв. был сформирован в большинстве субъектов РФ. Избиратели могут отозвать только того депутата, кого они избрали непосредственно в ходе выборов по мажоритарной системе. Избранный на основе пропорциональной системы партийный список кандидатов отозвать нельзя.

Теоретически институт отзыва депутатов можно распространить только на депутатов, избранных по мажоритарным избирательным округам. Однако такой подход нарушит принцип равенства депутатов в парламенте: одних депутатов можно отозвать избирателями, а других нет. Поэтому мы констатируем, что

институт отзыва депутатов избирателями в субъектах РФ не состоялся, и он не может применяться при характеристике регионального парламентаризма. На уровне законодательных органов субъектов РФ произошел переход от императивного к свободному депутатскому мандату.

Представляется, что введение свободного депутатского мандата на уровне субъектов РФ является преждевременным. Депутат парламента субъекта РФ должен выражать интересы своих избирателей, а не политической партии и субъекта РФ. Эти депутаты гораздо ближе к своим избирателям, их нуждам и чаяниям, чем депутаты Государственной Думы РФ, которые, наоборот, должны выражать, прежде всего, интересы государства, а не избирателей. Следовательно, народное представительство в представительных органах субъектов РФ выражается не только через призму непосредственных интересов населения, но и через партийную систему, ориентированную, прежде всего, на государственные и на партийные интересы.

Срок полномочий законодательных органов субъектов РФ в соответствии с указанным Федеральным законом не может превышать 5 лет. Отметим, что практически все субъекты РФ установили максимальный срок полномочий для своих законодательных органов. На этом фоне выделяется только Ненецкий автономный округ (статья 19 Устава Ненецкого автономного округа установила 4-х летний срок таких полномочий). Максимальные сроки полномочий законодательных органов субъектов РФ можно объяснить максимальными сроками полномочий для высшего должностного лица (главы исполнительной власти) субъекта РФ и изменением сроков полномочий в сторону увеличения для Президента РФ и Государственной Думы РФ. Отсюда можно сделать вывод о том, что современный региональный парламентаризм характеризуется установлением максимально возможных сроков полномочий для парламентов субъектов РФ.

Становление парламентаризма в субъектах РФ характеризуется также тем, что во всех субъектах РФ созданы постоянно действующие законодательные (представительные) органы государственной власти. Их создание шло в русле современного российского федерализма, который после принятия Конституции РФ 1993 г. был распространен на всю территорию Российской Федерации и бывшие административно-территориальные единицы — края, области, города федерального значения получили возможность самостоятельного образования своих органов государственной власти на основе принципа разделения властей.

Учредительные акты всех субъектов РФ в разных формулировках указали на тот факт, что их законодательные органы являются постоянно действующими (ст. 66 Конституции Республики Башкортостан; ст. 16 Устава Пермского края; ст. 33 Устава г. Москвы). Эти положения учредительных актов субъектов РФ напрямую вытекают из установленных Федеральным законом «Об общих принципах...» предписаний. Постоянно действующий парламент предполагает работу в нем депутатов на профессиональной основе. Однако такого положения вещей не удалось достигнуть ни в одном субъекте РФ. В соответствии с учредительными актами субъектов РФ только часть депутатов работают в парламенте на профессиональной основе. Другая же их часть работает на общественных началах. Это одна из существенных проблем становления современного парламентаризма в субъектах РФ. Она отражается в т.ч. и на принципе разделения властей, поскольку ветвь власти, где имеется значительная часть т.н. общественников, не может быть равновеликой исполнительной власти, где работа ее представителей

на общественных началах исключена. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, тот факт, что только часть депутатов работают на постоянной профессиональной основе, означает еще не парламент в прямом понимании содержания этой научной категории, а только шаг на пути к подлинному парламентаризму [8, с. 24].

Характерной чертой регионального парламентаризма в субъектах РФ является реальная самостоятельность и независимость парламента в системе разделения властей, которые определяются полномочиями законодательных органов субъектов РФ. Все конституции и уставы субъектов РФ закрепили их на основе указанного Федерального закона, дополнив его, с учетом конституционно-правового статуса субъекта РФ и не выходя за его правовые рамки (например, ст. 41 Конституции Республики Карелия; ст. 30 Устава Забайкальского края; ст. 31 Устава Нижегородской области).

Полномочия законодательных органов субъектов РФ закрепляются в их учредительных актах на основе федеральных законов, регионального законодательства с учетом правового статуса субъектов РФ, определяемого Конституцией РФ. Следовательно, и в этой части вектор становления и развития парламентаризма в субъектах РФ также определяется в основном федеральным законодателем.

Следует также отметить, что основным полномочием любого парламента является принятие законов. Однако возможности парламента, как справедливо отмечается в научной литературе, влиять на содержание этих законов не так уж велики с учетом того, что большинство законопроектов разрабатывается исполнительной властью [5, с. 52]. Этот вывод в полной мере можно распространить и на региональные парламента. Анализ полномочий региональных парламентов позволяет сделать вывод о том, что они занимают самостоятельное и значимое место в системе органов государственной власти субъектов РФ. Законодательная власть в субъектах Федерации является самостоятельной и равновеликой ветвью государственной власти. Не будет преувеличением сказать, что полномочия парламентов субъектов РФ в современных условиях служат основой развития регионального парламентаризма.

Законодательные органы субъектов РФ обладают и рядом контрольных полномочий. В их числе — контроль над исполнением законов субъектов РФ, заслушивание отчетов высшего должностного лица субъекта РФ, осуществление контроля за исполнением бюджета, избрание и освобождение от должности ряда должностных лиц и т.п. Законодательный орган может выразить доверие (недоверие) высшему должностному лицу, руководителю высшего исполнительного органа субъекта РФ, доверие (недоверие) руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность законодательный орган принимал участие. Решение законодательного органа субъекта РФ в соответствии с ч. 5 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах...» о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности. В то же время ч. 1 ст. 9 указанного Федерального закона дает право высшему должностному лицу субъекта РФ досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Это указывает на тот факт, что контроль над деятельностью исполнительной власти у законодательных органов субъектов РФ ограничен, поскольку законодательный орган субъекта РФ отправляет в отставку высшее должностное лицо опосредовано, через Президента РФ, а высшее должностное лицо субъекта РФ

прекращает полномочия регионального парламента непосредственно. В этой части баланс властей склоняется в сторону усиления исполнительной власти.

Следует отметить также, что контрольные полномочия парламентов субъектов РФ в значительной части ограничены. В парламентском контроле на уровне субъектов РФ практически отсутствует такая его эффективная форма, как парламентские расследования. Для этого нужна соответствующая законодательная база, которая в субъектах РФ находится в зачаточном состоянии. В конституциях и уставах субъектов РФ отсутствуют нормы о парламентских расследованиях как самостоятельном полномочии законодательного органа. Следовательно, парламентский контроль в субъектах РФ ограничен и существует во многом формально. Это, на наш взгляд, одна из основных проблем становления регионального парламентаризма.

Таким образом, в субъектах РФ в значительной степени заложены основы современного парламентаризма. Однако в его становлении и развитии определяющее влияние оказывает федеральное законодательство, которое в правовом регулировании указанной сферы заняло практически все правовое поле и вышло далеко за пределы установления только принципов организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. При этом, как справедливо отмечает И.В. Гранкин, именно федеральный центр стимулирует развитие парламентаризма в субъектах РФ и формирует вектор его развития [10, с. 17]. Проблемными в становлении парламентаризма в субъектах РФ стали установление свободного депутатского мандата, отсутствие условий для осуществления депутатской деятельности только на профессиональной основе, парламентский контроль, осуществляемый в ограниченных формах, жесткий контроль со стороны федерального центра.

Библиографический список

1. Кочетков В.В. Юридическое обоснование парламентаризма российскими конституционалистами начала XX в. // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 177–185.
2. Кравец И.А. Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 42–46.
3. Свистунова Л.Ю. Принципы организации и деятельности представительного органа в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3. С. 61–68.
4. Булаков О.Н. Бикамеральная структура парламента (практика и проблемы законотворчества) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 9–12.
5. Васильева Т.А. Современные тенденции организации и функционирования парламента // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 48–53.
6. Варлен М.В. Эволюция российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект // Lex russica. 2013. № 12. С. 1342–1353.
7. Крамской В.В. Парламентаризм и форма правления: теоретико-правовые и методологические особенности исследования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 48–53.
8. Авакьян С.А. Федеральное Собрание — парламент России. М.: РЮИД, 1999. 432 с.
9. Кабышев В.Т. Конституционный диалог // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5 (118). С. 12–21.
10. Гранкин И.В. Особенности становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 12. С. 16–18.

11. *Буринова Л.Д.* Законодательные (представительные) органы в субъектах РФ — институциональный компонент парламентаризма // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 14–17.

12. *Гошуляк В.В.* Юридическая природа депутатского мандата // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 2. С. 14–16.

Reference

1. *Kochetkov V.V.* Legal Basis of Parliamentarism in the View of Constitutionnalists of the Early Twentieth Century // the Russian legal magazine. 2014. No. 6. P. 177–185.

2. *Kravets I.A.* Parliamentarism and Bicameralism in Theory and Russian History // the Constitutional and municipal law. 2015. No. 4. P. 42–46.

3. *Svistunov L.Y.* Principles of Organization and Activities of the Representative Body in the Russian Federation // Leningrad law journal. 2015. No. 3. P. 61–68.

4. *Bulakov O.N.* Bicameral Structure of Parliament (the practice and problems of law-making) // Constitutional and municipal law. 2006. No. 9. P. 9–12.

5. *Vasilyeva T.A.* Modern Trends in the Organization and Functioning of the Parliament // Constitutional and municipal law. 2016. No. 5. P. 48–53.

6. *Varlen M.V.* The Evolution of the Russian Parliamentarism: Constitutional and Legal Aspect // Lex russica. 2013. No. 12. P. 1342–1353.

7. *Kramskoy V.V.* Parliamentarism, and Parliamentary Form of Government: Legal-theoretical and Methodological Features of the Study // the Constitutional and municipal law. 2013. No. 9. P. 48–53.

8. *Avakyan S.A.* Federal Assembly — the Parliament of Russia. M. RUIG, 1999. 432 p.

9. *Kabyshev V.T.* Constitutional Dialogue // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2017. № 5 (118). P. 12–21.

10. *Grankin I.V.* Features of Formation of Parliamentarism in the Russian Federation // the State power and local self-government. 2010. No. 12. P. 16–18.

11. *Barinova L.D.* Legislative (representative) Bodies in Constituent Entities of the Russian Federation — the Institutional Component of the Parliamentary System // State power and local self-government. 2014. No. 1. P. 14–17.

12. *Goshulak V.V.* The Legal Nature of the Parliamentary Mandate // Representative power — XXI century: legislation, comments, problems. 2004. No. 2. P. 14–16.

УДК 342.25

А.А. Джагарян

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: МЕЖДУ КОНСТИТУЦИОННЫМ ИДЕАЛОМ И РЕАЛЬНОСТЬЮ

Введение: статья посвящена проблемам реализации установленной Конституцией РФ модели местного самоуправления с позиции осмысления расхождения между конституционным идеалом и практикой. *Цель:* обосновать в свете национального исторического опыта конституционную ценность местного самоуправления как

© Джагарян Армен Арменович, 2018
Советник судьи Конституционного Суда РФ, доктор юридических наук
© Dzhagaryan Armen Armenovitch, 2018
Counsellor of the Judge of the Russian Federation, Doctor of Law

фактора утверждения сильной эффективной государственности, необходимость последовательной конституционализации муниципальной демократии. **Методы:** системный исторический, описания, сравнительно-правовой и диалектической логики. **Результаты:** показано, что свойственные местному самоуправлению начала самостоятельности, самоорганизации определяют его потенциал для повышения качества государства, а их игнорирование провоцирует ловушку бюрократического кризиса. **Выводы:** в условиях современного кризиса муниципальной демократии необходимо сформировать официальную стратегию муниципального развития на долгосрочный период.

Ключевые слова: конституция, конституционные идеалы, местное самоуправление, муниципальная демократия, государственность, муниципальный конституционализм.

A.A. Dzhangaryan

CONSTITUTIONAL COURT LOCAL SELF-GOVERNMENT: BETWEEN CONSTITUTIONAL IDEAL AND REALITY

Background: the article is devoted to the issues of the implementation of the local self-government constitution model and the issues of discrepancy between the constitutional ideal and practice in this sphere. **Objective:** the author intends to justify the constitutional value of the local self-government as the integral factor in the strong approval of the effective statehood in Russia in the light of the national historical experience and the necessity of the consistent constitutionalization of the municipal democracy. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: systemic historical, description, comparatively-legal and dialectical logic ones. **Results:** the carried out research proves that local self-government characteristic of the beginning of autonomy and self-organization determine its real potential for improving the quality of government, and neglecting it provokes bureaucratic crisis. **Conclusions:** the author states that the development of local self-government should be based on the idea of its inextricable link with the constitutional system defined through the category of municipal constitutionalism as the concept provides the priority of the individual, human dignity, rights and interests. Thus, in the context of the actual local democracy's deficit, it is urgent to formulate an official strategy of municipal development for a long period. Some key parameters of this strategy are offered by the author for discussion.

Key-words: constitution, constitutional ideals, local self-government, municipal democracy, statehood, municipal constitutionalism.

В рамках инициированного профессором В.Т. Кабышевым по случаю 25-летнего юбилея Конституции РФ конституционного диалога [1, с. 12–21] особое внимание следует уделить развитию местного самоуправления как базового уровня народовластия и конституционного правопользования.

Конституция РФ относит местное самоуправление к основам конституционного строя, его ключевые характеристики (самостоятельность, организационная обособленность от государственной власти) причислены к фундаментальным ценностям (ст. 12), с которыми должно быть соотнесено все конституционное регулирование (ст. 16) и которые не подлежат ревизии без принятия новой Конституции (ч. 1 ст. 135). Структурно-содержательные аспекты закрепления местного самоуправления в Конституции, включая отведение ему специальной гл. 8, которая логически завершает и опредмечивает всю систему конституци-

онных институтов в аспекте интересов и потребностей человека по месту жительства, а также опосредование местного самоуправления широким кругом иных конституционных положений — ст. 3 (ч. 2), 8 (ч. 2), 9 (ч. 2), 15 (ч. 2), 18, 24 (ч. 2), 32 (ч. 2), 33, 40 (ч. 2 и 3), 41 (ч. 1 и 2), 43 (ч. 2 и 3), 46 (ч. 2), 68 (ч. 2), 72 (п. «н» ч. 1), 97 (ч. 2) — демонстрируют специфику национального подхода в соотношении с традиционной практикой конституционного регулирования федеративных государств. Поскольку в федерациях местное самоуправление обычно считается производным от учредительных характеристик субъектов федерации, его регулирование, как правило, составляет предмет регионального конституционного права. Особенности же российской модели обусловлены как стремлением обозначить разрыв с прежними установками государственного социализма, отвергавшего муниципальную автономию, так и необходимостью четко зафиксировать и обеспечить универсальными гарантиями статус местного самоуправления в качестве атрибута правовой государственности, социально-политической опоры федерального центра во взаимоотношениях с регионами.

Практика реализации установленной Конституцией РФ модели местного самоуправления вобрала в себя всю сложность, противоречивость процессов конституционной трансформации России в эпоху исторического перелома и вместе с тем отразила глубину прежних исканий в национальной политико-правовой среде взвешенного соотношения начал державности и общественной самоорганизации. Несмотря на конституционные заверения в приверженности муниципальным идеям, следует признать, что до сих пор не достигнут широкий и уверенный консенсус в понимании сущности и пределов местной автономии, а порой она вообще отрицается через мнимое тождество с самоуправленческим фундаментом [2].

Конституционный перфекционизм 1990-х гг. в условиях аксиологической коллизии инерционных установок и завышенных политико-правовых ожиданий, слабое стимулирование гражданской активности, неосвоенность демократических навыков, усиливающаяся суровость обстановки — все эти и другие факторы актуализировали дилемму: местное самоуправление образует автономную и равнозначную конституционную ценность или носит сугубо инструментальный характер в системе российского этатизма?

Ставшая перманентной муниципальной реформа обнажила возобладавшую ориентацию на философию политического утилитаризма, определяемого неким видением государственной целесообразности. Трудности идентификации местного самоуправления в системе общественных отношений, отсутствие общего методологического подхода к проблеме выделения местного самоуправления, неурегулирование его взаимодействия с государственной властью — основные моменты, которые, по мнению А.А. Уварова, приводят к усилению государственных начал в местном самоуправлении [3, с. 7]. По оценкам Общественной палаты РФ, в последние десятилетия наблюдается бюрократизация местной власти, ее самоуправленческая природа в значительной степени утрачивается; большинство институтов общественного участия не работает¹. Реалии таковы, что местное самоуправление рассматривается в роли агента административно-

¹ См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. М., 2017. С. 18–19.

политических задач государства, а его самостоятельность — в контексте рисков дезорганизации системы публичной власти.

Опрометчивые призывы дистанцироваться от чуждых национальным традициям европейских представлений об организации власти на местах², хотя и не сложились в политическую парадигму, но уже далеко не маргинальные. Это актуализирует идеологические факторы размывания конституционной идентичности местного самоуправления. Насколько учитывается при этом, что политико-правовая культура, весь социально-хозяйственный быт России буквально пропитан духом общинности, и порой безудержный в своих внешних проявлениях коллективизм весьма причудливым образом сроднен с тонко подмеченными И.А. Ильиным «равнинной недисциплинированностью» и «славянским индивидуализмом» [4, с. 429], что Россия, по словам В.Д. Зорькина, находится в уникальном положении, когда соборная, т.е. по сути обществоцентричная, система как бы скрещена с индивидуалистской западноевропейской [5, с. 158]?

Местное самоуправление ныне «раздваивается» между конституционным идеалом и общественными реалиями, что характеризует глубину кризиса муниципальной демократии, имеющего в т.ч. ценностное измерение. Начатый в мае 2014 г. очередной этап муниципальной реформы³, формально ориентированный на укрепление федеративных начал муниципального законодательства за счет расширения полномочий субъектов РФ по определению территориальной организации муниципальной власти и способов формирования ее органов, на практике реализуется под лозунгами повышения экономии и отказа от излишков демократии. Имеют место массовый отказ от выборов глав муниципалитетов в пользу конкурсного порядка замещения должности с решающим участием в отборе претендентов представителей региональной власти, усиление их подотчетности и ответственности перед главами субъектов РФ, расширение практики директивного укрупнения муниципалитетов и т.п.

Проблемы дефицита доверия российского общества к сложившимся муниципальным институтам и традиционное искушение «простыми решениями» в виде концентрации мобилизационного эффекта являются существенными факторами концептуальной неопределенности местного самоуправления. Нельзя забывать, однако, ни о порой трагических исторических уроках безотчетной веры в спасительную централизацию, ни о том, что прочность, сила демократии достигаются по мере накопления конституционно-политической культуры при признании права на ошибку. Речь должна идти о целенаправленной, последовательной и неуклонной реализации заложенного в Конституции РФ демократического потенциала местного самоуправления при неснижении достигнутого уровня гарантий.

В основе утверждения, развития местного самоуправления должно лежать четкое понимание его сущностной связи с конституционной системой, что це-

² См.: Подмосковье почувствовало родство с Китаем: директор совета муниципальных образований предлагает денонсировать Европейскую хартию МСУ // Коммерсантъ. 2015. 20 авг.; Дважды власть: местное самоуправление должно стать не только формой самоорганизации, но и государственной службой. URL: <http://www.vz.ru/politics/2013/12/6/663207.html> (дата обращения: 24.04.2018).

³ См.: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22, ст. 2770.

лесообразно отразить через понятие «муниципальный конституционализм». С определенной условностью можно предложить понимать муниципальный конституционализм как систему взглядов, ценностей, регулятивных и правоприменительных подходов, характеризующих, с одной стороны, признание и гарантирование на началах верховенства Конституции и правовой демократии публично-территориальной самоорганизации жителей как естественного выражения достоинства, индивидуальных и солидарностных начал в правовом статусе личности, а с другой — основанную на императиве самостоятельности местных сообществ интеграцию соответствующих институтов в единую систему государственности в целях всестороннего и полного обеспечения равенства и справедливости, достойной жизни и свободного развития человека и других конституционных ценностей.

В свете философии муниципального конституционализма можно обозначить некоторые основные направления и меры по реализации конституционного потенциала местного самоуправления с учетом современных тенденций его развития и стоящих перед ним актуальных вызовов.

1. Государственная муниципальная политика должна строиться на императиве неделимости основ конституционного строя. Недопустимо ценность местного самоуправления приносить в жертву другим таким же ценностям (основам). Самостоятельность местного самоуправления должна быть воспринята как один из факторов возрождения суверенной государственности России и незыблемости ее демократической основы не только как публично-правовой и социально-политический эквивалент неприкосновенности, но и как основа интеграции местного самоуправления в реализацию конституционных функций государства. С этим коррелирует понимание единства конституционного статуса личности, где право на местное самоуправление служит организационно-структурной, функциональной основой реализации других прав и свобод. В связи с этим цели социальной государственности, экономического роста, политической многопартийности и другие должны согласовываться с гарантированием населению реальных возможностей самому определять конкретизированный порядок и условия участия в их осуществлении с учетом местных условий, традиций, потребностей. Попытки же, например, привязать компетенцию местного самоуправления к единому стандарту благополучия и предусмотреть ответственность за недостижение запланированных показателей [6, с. 22–23, 78–79] бесперспективны — государственные стандарты должны носить общий характер, выражать требования минимального гарантирования основных прав.

2. Необходимо пересмотреть подход к системе местного самоуправления, отказавшись от властно-детерминированного ее понимания в пользу субъектного, личностно-ориентированного принципа. Такой социогуманитарный взгляд на местное самоуправление предполагает позиционирование человека и коллективной личности — местного сообщества как исходных носителей ценностей муниципальной демократии. Речь идет о конституционном осмыслении, в частности, муниципального образования как «территориального объединения граждан, коллективно реализующих право на местное самоуправление»⁴; органов местного самоуправления как «организационно-правового выражения

⁴ Абзац 2 п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14, ст. 1374.

власти местного сообщества»⁵; муниципальной собственности как «достояния всего местного сообщества»⁶. Нуждается в обосновании и легальном закреплении сама категория местного сообщества, введенная в конституционный лексикон Конституционным Судом РФ⁷, с учетом того, что принадлежность к этому сообществу может определяться не только по проживанию, но и по функциональной связи с территорией (трудовая или экономическая деятельность, наличие недвижимости или фискальных обременений и т.п.). Принципиально важно признать муниципальную правосубъектность локальных групп, а также ввести категорию муниципально-правовых организаций, закрепив за ними права демократического участия, на что ориентирует Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П⁸.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий по вопросам местного самоуправления (п. «в» ст. 71, пп. «б» и «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) предполагает, что регулятивный простор, резонно оставляемый в этой сфере региональным законодателям, должен вместе с тем лимитироваться четкой федеральной рамкой в виде универсальных критериев и процедурных условий принятия решений, чтобы исключить произвольные отступления от принципа равенства во взаимоотношениях с муниципальными образованиями и обеспечить эффективный учет мнения местных сообществ как полноправных субъектов конституционно-правовой жизни, а не объекта государственной деятельности. Следует предусмотреть обязательные диалоговые формы поиска компромиссных решений, призванные повысить их легитимность. Практика принятия индивидуальных законов, касающихся статусных характеристик отдельных муниципальных образований, должна оцениваться с позиции соответствия ч. 3 ст. 55 и ст. 133 Конституции РФ, а в общем может считаться приемлемой, скорее, в плане расширения гарантий местного самоуправления.

4. В силу ч. 1 ст. 131 Конституции РФ приоритет в развитии местного самоуправления должен отдаваться поселенческому принципу. Территориальный же принцип, также допускаемый этой нормой, оправдан, поскольку служит целям укрепления поселенческой демократии. В этом плане новая конструкция городского округа⁹, оторвавшая его от родовой принадлежности к городским поселениям и допустившая его создание на базе муниципального района с упразднением всех поселений, нарушает конституционную логику приближения муниципальной власти к населению и может усугубить инертность поселенческого (особенно сельского) самоуправления. В Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П¹⁰ Конституционный Суд РФ не исключил отнесение городов и районов, непосредственно входящих в состав субъектов РФ, к уровню государственной власти. Полагаем, это возможно при создании реальных условий самостоятель-

⁵ Абзац 4 п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 19, ст. 2774.

⁶ Абзац 3 п. 3 и абз. 3 п. 3.3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 15, ст. 1811.

⁷ Абзац 3 п. 11 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 7, ст. 700; абз. 2 п. 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5, ст. 708.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29, ст. 4557.

⁹ См.: Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 15, ч. I, ст. 2137.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50, ст. 7226.

ного решения поселениями вопросов местного значения. Сегодня второй уровень самоуправления обеспечивает межпоселенческую солидарность и перераспределение ресурсов, которые, как правило, сконцентрированы в районном центре. Отказ от этой модели без коренного пересмотра взаимоотношений всех уровней власти в пользу серьезного укрепления материальной базы поселений лишь усилит консервацию социально-территориальных диспропорций. Представляется, что такой смысл следует придать ч. 2 ст. 132 Конституции РФ: учет мнения населения должен рассматриваться как определяющий фактор муниципально-территориальных преобразований уже на этапе их проектирования, которое необходимо увязать с наличием общественных инициатив.

5. Конституционализация институтов муниципальной демократии исключает продвигаемую сегодня спекулятивную концепцию примата экономического детерминизма (сужение демократии в пользу эффективности), как и презумпцию недоверия к инициативной гражданской активности. По смыслу ч. 2 ст. 130 Конституции РФ населению любого муниципального образования должна гарантироваться возможность напрямую избрать, по крайней мере, один муниципальный орган, притом формируемый из среды самого местного сообщества. Применение конкурсных процедур замещения должности главы муниципального образования (администрации) должно исключать участие представителей государственной власти, поскольку учет государственных интересов может обеспечиваться через институты правового контроля и ответственности. Нужна также серьезная либерализация демократического участия как институционального элемента муниципального представительства, включая упрощение процедур проведения публичных мероприятий, разморозку института отзыва выборных лиц, и т.п.

6. Нетерпима, с позиции верховенства Конституции РФ, ситуация «обездвиженности», тем более долговременной, содержащихся в ней положений, что имеет место, например, с нормами о компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в связи с решениями государственной власти (ст. 133), о принадлежности к вопросам местного значения охраны общественного порядка (ч. 1 ст. 132). Явным отступлением от ч. 1 и 2 ст. 41 Конституции РФ явилось упразднение муниципальной системы здравоохранения. Государство должно обеспечить необходимые условия для развития муниципальных учреждений, предприятий как конституционно-необходимой формы социального управления и хозяйственной самоорганизации в рамках местных сообществ.

Местное самоуправление сегодня вновь требует ценностного обоснования. Необходимо сформулировать отвечающие духу муниципального конституционализма стратегические ориентиры муниципального развития для обеспечения целенаправленной реализации конституционной модели муниципальной демократии. Только с опорой на сильное демократически организованное местное самоуправление можно обеспечить эффективное развитие суверенной государственности России.

Библиографический список

1. *Кабышев В.Т.* Конституционный диалог // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5. С. 12–21.
2. *Соловьев С.Г.* Основные идеалы местного самоуправления: современное состояние // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 24–29.

3. Уваров А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации. М.: Норма, 2017. 320 с.
4. Ильин И.А. Наши задачи. Статьи 1948–1954 гг. Т. 1. М.: Айрис-пресс, 2008. 528 с.
5. Зорькин В.Д. Право против хаоса. 2-е изд. М.: Норма, 2018. 368 с.
6. О государственной региональной политике // Вестник Совета Федерации. 2016. № 8–9. 122 с.

References

1. Kabyshev V.T. Constitutional Dialogue // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2017. Vol. 5. P. 12–21.
2. Solovyov S.G. Fundamental Ideals of Local Self-government: Contemporary State // State power and local self-government. 2015. Vol. 7. P. 24–29.
3. Uvarov A.A. Local Self-government as a Form of Public Power of the People in the Russian Federation. Moscow: Norma, 2017. 320 p.
4. Ilyin I.A. Our Tasks. Articles of 1948–1954 Vol. 1. M.: Iris-press, 2008. 528 p.
5. Zorkin V.D. The Right Against Chaos. 2nd ed. Moscow: Norma, 2018. 368 p.
6. On the Main Directions of State Regional Policy in the Russian Federation // Bulletin of the Council of the Federation. 2016. Vol. 8–9. 122 p.

УДК 342.4

М.А. Краснов

УЧИТЬ ДЕМОКРАТИИ НУЖНО В РЕГИОНАХ

Введение: статья содержит предложение о целесообразности попытки перехода к парламентской модели организации власти в субъектах РФ. Это будет иметь весьма положительный эффект и, прежде всего, позволит обществу более продуктивно овладевать демократическими навыками. **Цель:** принять участие в научной дискуссии о путях развития российского конституционализма, инициированной профессором В.Т. Кабышевым (Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5), в частности, ответить на его вопрос о прогнозах развития российского федерализма. **Методы:** социологический, формально-юридический. **Результаты:** обоснована целесообразность перехода к парламентской модели на региональному уровне и определены юридические средства для достижения такой цели. Доказано, что без изменения конфигурации институтов федеральной власти невозможно обеспечить основы конституционного строя России. **Выводы:** навыки гражданского поведения невозможно приобрести без изменений механизма функций институтов региональной власти.

Ключевые слова: Конституция РФ, федеративное государство, демократическое государство, парламентская форма правления, общие принципы организации власти.

© Краснов Михаил Александрович, 2018
 Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и административного права (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)
 © Krasnov Mikhail Aleksandrovich, 2018
 Doctor of law, Professor, Head of the Department of constitutional and administrative law (National research University «Higher school of Economics»)

M.A. Krasnov

TEACHING DEMOCRACY IS NECESSARY IN REGIONS

Background: the article contains a proposal on the practicality of an attempt of transition to a parliamentary model of power organization in the Russian Federation. The author considers that it will have a positive effect and, above all, it will allow the society to develop democratic skills much more productively. **Objective:** the author of the article intends to take part in the scientific discussion on the ways of development of Russian constitutionalism initiated by Professor V. T. Kabyshev (*Bulletin of Saratov state law Academy*, 2017, No. 5). The discussion might give the answer to his question about the development prospects of the Russian federalism. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: sociological, formal and legal ones. **Results:** reasonability of transition to the parliamentary model on the level of regions was substantiated and legal means for achieving this goal were defined. It has been proven in the article that without reconfiguration of institutions of the federal power is impossible in order to provide the foundations of the constitutional system of Russia. **Conclusions:** the author of the research holds that without reconfiguration of institutions of the regional power in Russia it is impossible to acquire the skills of civilian behavior.

Key-words: Constitution of the Russian Federation, federal state, democratic state, parliamentary form of government, General principles of the organization of power.

В 2017 г. известный государствовед В.Т. Кабышев обратился к коллегам конституционалистам с предложением осмыслить двадцатипятилетнее конституционное развитие России [1, с. 17–18]. За этим, думается, скрывается определенная неудовлетворенность тем, как приживается на нашей почве конституционализм. Однако не следует воспринимать такое осмысление как «посыпание головы пеплом». Россия — далеко не первая страна, в которой конституционная государственность приживается с трудом, противоречиво, с откатами назад. Если мы возьмем три страны, где появились первые конституции современного типа (США — 1787 г., Польшу — 1789 г. и Францию — 1789 г.), то увидим, что спустя 25 лет ситуация в них была отнюдь не благостная. США в 1812 г. вели войну с Великобританией, во Франции в 1816 г. вновь правили Бурбоны, а Польша как независимое государство вообще перестала существовать.

Это, с одной стороны, несколько утешает, с другой — свидетельствует о том, что нельзя опускать руки и ждать, пока конституционализм во всех его проявлениях расцветет на российской почве. Историческое сравнение должно, наоборот, мобилизовать (прежде всего, конституционалистов) на дальнейшую и более активную работу как по просвещению общества, так и по выдвиганию идей, лежащих в русле конституционного государства.

Среди вопросов, предложенных для обсуждения, хотелось бы отметить два: «Ваш прогноз будущего российского федерализма» и «Российский парламентаризм: становление, тенденции современного развития» [1, с. 17]. В настоящей статье хотелось бы обозначить проблему, которая касается обоих вопросов. Не собираясь давать прогноз, выдвинем предложение, реализация которого будет способствовать развитию федерализма и парламентской демократии в нашей стране. Если совсем коротко сформулировать данное предложение, то можно сказать, что оно заключается в необходимости *перехода к парламентской модели*

в субъектах Федерации. Эта идея уже обсуждалась в литературе [2, с. 12–24], но она заслуживает того, чтобы о ней говорить вновь и вновь.

Вообще парламентская модель наиболее близка к понятию «демократия», во всяком случае в том понимании, которое сформулировал Й. Шумпетер, предложив в качестве основного критерия демократии «*институциональное устройство для принятия политических решений, в котором индивиды приобретают власть принимать решения путем конкурентной борьбы за голоса избирателей*» [3, с. 94–99]. Другими словами, реальность и полноценность политической конкуренции служат основным индикатором современной демократии. Парламентская модель в наименьшей степени способна генерировать персоналистский режим и в наибольшей — служит развитию политической конкуренции. Правда, процессы, идущие в ряде стран в последние годы, свидетельствуют, что и парламентская модель может использоваться для установления режима личной власти (это, кстати, еще одна интересная проблема для науки конституционного права). И все же в рамках этой модели гораздо труднее установить персоналистский режим. Впрочем, сегодня и в формально полупрезидентских республиках — таких, как, например, Польша, Словения, Болгария, Австрия и других — существуют институционально сильные парламенты, препятствующие формированию режима личной власти, ибо их конституции ставят правительства в весьма тесную зависимость от расстановки сил в парламенте.

Почему же в российской Конституции была установлена конструкция власти с одним доминирующим институтом? [4, с. 33–45] С одной стороны, это было предопределено как историческими условиями, так и случайными флуктуациями в «точках ветвления», о чем очень точно сказал Ю.М. Батурин: «Страна проходила точку ветвления, и „ветвь”, по которой пошел политический процесс, была *результатом действия множества факторов*, таких как неэффективная экономика, отсутствие плюрализма, личные амбиции и стремление к власти ряда политических фигур, готовность к насилию других и т.д. и т.п. Именно эта микроструктура и определила последовательность событий» [5, с. 24].

Журналист, интервьюировавший С.М. Шахрая в марте 2018 г., так передает его слова: «Монархия при парламенте, независимом правительстве в федеративном государстве. Монарха не уберешь! — заметил Шахрай. — И Сперанский решил так же, как мы с Сергеем Сергеевичем (С.С. Алексеевым. — М.К.): мы монарха поставили рядом. Это традиция российская. Это не изобретение, это понимание нашей природы власти»¹.

Во-первых, весьма сомнительно, что подобная конструкция изначально сидела в голове Шахрая. По крайней мере, ее не было в проекте «Вариант 0», разработанном группой под его руководством. Во-вторых, «монарх рядом» — это вообще-то идея Б. Констана, которого вполне мог читать и М.М. Сперанский. Констан писал о короле как отдельной нейтральной власти. И, в-третьих, в том-то и проблема, что наша Конституция только номинально ставит Президента *над* «спорами и конфликтами». На самом же деле она делает его главным политическим игроком. И эта двойственность (разумеется, благодаря ряду ключевых прерогатив) обуславливает огромный властный дисбаланс.

¹ Сергей Шахрай: «Монархия при парламенте... Мы решили эту задачу как Сперанский». Интервью // Деловая электронная газета Татарстана «Бизнес Online». URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/372831> (дата обращения: 19.03.2018).

Неудивительно, что многие из тех, кто видит этот дисбаланс, призывают перейти к парламентской системе. Вроде бы логично. Однако логика здесь вступает в конфликт с реальным положением вещей. А оно таково, что если вводить парламентскую модель в ближайшее время, это может оказаться *крайне опасным для страны*. Можно назвать несколько обстоятельств в поддержку такого утверждения. Но, следуя принципу Оккама, выделим два главных.

Первое обстоятельство — *низкий уровень договорной культуры* наших политиков. Собственно, вся постсоветская история свидетельствует об этом. Было бы иначе, по-другому протекал бы и конфликт 1992–1993 гг. В любом случае мы имели бы сегодня сбалансированную Конституцию. Так что есть большие сомнения по поводу того, что в достаточно короткие сроки будут формироваться коалиционные кабинеты. А затягивание с этим способно привести к весьма печальным последствиям — не только экономическим, но и политическим.

Второе обстоятельство состоит в том, что быстрое введение парламентской модели на федеральном уровне *чревато усилением сепаратистских устремлений* политических элит ряда регионов или, как минимум, их демонстрацией с целью политического шантажа федеральных властей. Это отнюдь не фантастическое предположение, ибо с подобным явлением Россия уже сталкивалась в начале 1990-х гг. И, между прочим, питалось оно во многом как раз слабостью федеральной власти. Переход к парламентской модели на федеральном уровне без всякой подготовки даст такой же эффект.

Вряд ли кто будет отрицать, что сознание наших политических элит пропитано еще архаичными стереотипами, представлениями о власти как о возможности командовать (действительность, к сожалению, лишь укрепляет такие стереотипы и представления). И вот, представьте ситуацию. Федеральное правительство долгое время не формируется. Или даже пусть оно сформировано, но остается слабым ввиду противоречий между разными политическими фракциями, которые они не умеют разрешать в цивилизованном порядке. Можно предположить, что такое положение будет воспринято некоторыми руководителями регионов как знак общей слабости федеральной власти.

Между прочим, отнюдь не случайно американские «отцы-основатели» после долгих дискуссий и колебаний все же остановились на модели, которая впоследствии стала именоваться президентской. Если бы не институт президента, получающего мандат на всенародных выборах, а не от парламента, вполне могло бы быть, что первые 13 штатов, составившие костяк будущих США, «разбежались» бы (некоторые, кстати, уже собирались), а затем стали жертвами британского реванша за поражение в Войне за независимость. И, наоборот, Французская революция привела к наполеоновской диктатуре во многом потому, что избрала изначально парламентскую модель в тот период, когда страна находилась в условиях революционного хаоса, а люди еще не научились ценить преимущества демократии как равной конкуренции политических сил.

Говоря о государственном строительстве, часто сетуют на огромные пространства России, считая это одним из факторов, тормозящих становление правовых и демократических институтов. Между тем в этом кроются и наши преимущества перед небольшими и средними по размеру государствами. Просто для этого необходимо, с одной стороны, ценить региональное разнообразие страны (культурное, историческое, климатическое, иное), с другой — использовать региональный уровень для апробирования разных моделей (политических, экономических,

социальных) перед тем, как распространять их на федерацию в целом, или для подготовки к такому переходу.

Внедрение парламентской модели на уровне субъектов РФ есть один из случаев такого использования. Более того, именно в этом, по нашему мнению, состоит наименее болезненный или лучше сказать — наиболее безболезненный выход из «заколдованного круга» персоналистской парадигмы, которую предопределила нынешняя конституционная конструкция власти, в свою очередь появившаяся не по чьему-то злому умыслу, а будучи исторически обусловленной.

Что даст предлагаемый переход?

1. Впервые в новейшей российской истории начнут работать законы политической конкуренции. Партии будут вынуждены бороться не просто за число депутатских мест, что по большому счету никак не отражается на жизни людей, а за право проводить *свой курс*, сообразуясь, естественно, с компетенцией субъектов Федерации. И поскольку именно победившая партия (скорее всего, коалиция партий) будет формировать исполнительную власть, постольку граждане получат конкретные основания для того, чтобы на новых парламентских выборах либо подтвердить свою поддержку проводимому курсу, либо передать мандат на управление другой политической силе.

2. В субъектах РФ перестанет действовать «царецентристский» принцип, поскольку руководитель высшего органа исполнительной власти (регионального правительства) не будет получать «мандат на власть» непосредственно от избирателей. Да и полномочия (властные прерогативы) такого должностного лица будут иные, нежели у нынешних губернаторов. Впрочем, должно будет исчезнуть и собственно понятие «губернатор». В результате постепенно начнет минимизироваться, таять персоналистское восприятие власти в массовом сознании.

3. Парламентская модель разорвет пресловутую «вертикаль власти», которая противоречит смыслу и правового, и федеративного, и демократического государства. Это вовсе не означает, что должен быть ликвидирован федеральный контроль за законностью. Наоборот, федеральные структуры на местах (в регионах), скорее, смогут освободиться от негативного влияния региональных элит, ибо парламентская система фактически ликвидирует такое явление. Но это будет контроль именно за законностью, а не за лояльностью.

4. В отсутствие единоличного регионального правителя гораздо труднее нарушать принцип равенства партий в их соревновании за избирателя, манипулировать избирательным процессом и фальсифицировать результаты выборов. Поскольку центр власти переместится в региональный парламент, постольку оппозиционные (не вошедшие в правительство) фракции смогут реально контролировать исполнительную власть. Впрочем, и сама правящая партия (коалиция) при таком положении станет намного щепетильнее относиться к собственной репутации. Заработают механизмы парламентского (а по существу гражданского) контроля в виде депутатских запросов, парламентских комиссий по расследованию, опирающихся на информацию СМИ и общественных организаций.

5. Ожившая парламентская жизнь, с одной стороны, заставит сами партии иначе организовывать себя, более внимательно присматриваться к тем, кто их представляет, а с другой — разбудит заинтересованность в реальном местном самоуправлении.

6. В России, по крайней мере, для некоторых регионов переход к парламентской модели окажется благотворным в том смысле, что партийная (политическая)

жизнь неизбежно начнет вытеснять клановую систему, которая возникает как раз в условиях политической пустоты.

7. Совершенно иначе начнет работать Совет Федерации. Это не значит, что он станет палатой политического представительства, какой должна была бы быть Государственная Дума. Совет Федерации должен оставаться палатой представительства региональных интересов. Но сегодня она утратила такой характер. Одним из индикаторов служит, например, тот факт, что, начиная с 2000 г., резко упало число отклоненных (не одобренных) Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой. Причем, это число последовательно снижается (в 1996–1999 гг. в среднем оно составляло 35 законов, в 2000–2003 гг. — 15, в 2004–2007 гг. — 7, в 2008–2011 гг. — 4, в 2012–2016 гг. — 3. В последние три года не одобряется 1–2 закона). И нет оснований считать, что такое снижение обусловлено повышением качества принимаемых Думой законов.

8. Переход органов государственной власти субъектов Федерации в зависимость от народа заставит иначе себя вести и федеральный Центр. Возможно даже, что демократически организованная региональная власть сама востребует иные конституционные правила устройства федеральной власти.

Отсюда, наконец, вытекает самое *главное*. Два-три избирательных цикла в условиях парламентской модели станут *лучшей школой гражданского просвещения и воспитания нашего общества*.

Для внедрения парламентской модели в регионах не требуется изменений Конституции РФ. Необходимо только изменить Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Закон об общих принципах)².

Данный Закон формально закрепляет *три модели* организации власти: 1) высшее должностное лицо (ВДЛ) возглавляет высший орган исполнительной власти; 2) ВДЛ не возглавляет высший орган исполнительной власти; 3) вместо ВДЛ — руководитель высшего органа исполнительной власти. Однако *фактически существует одна модель*. Как справедливо замечает Р.Р. Кильметова, хотя Закон об общих принципах «определенно разводит категории высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта», на практике в государственной организации отдельных субъектов Федерации *эти статусы соединяются* [6, с. 47]. Вообще конструкция власти, которую Федерация «предложила» регионам, весьма странная и ее невозможно идентифицировать. Но главное даже не в этом, а в том, что она предопределяет персоналистский режим в регионах.

К сожалению, изменению Закона об общих принципах может помешать правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная в решении по делу, известному как «Алтайское дело». В п.6 мотивировочной части Постановления по этому делу сказано: «Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации *в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти*. Поскольку согласно Конституции Российской Федерации законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, *недопустимо, выходя за пределы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации,*

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005.

закреплять в Уставе нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение»³.

Н.В. Витрук в своем особом мнении отметил: «Соблюдение основ конституционного строя и общих принципов, установленных федеральным законом, не означает копирования федеральной схемы взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, установление единообразия для всех субъектов Российской Федерации»⁴. Мы полностью разделяем данную позицию.

Библиографический список

1. Кабышев В.Т. Конституционный диалог // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5. С. 12–21.
2. Краснов М.А. Парламентская модель в российских регионах: резоны и возможности // Вопросы правоведения. 2013. № 1. С. 12–24.
3. Шумпетер Й.А. Капитализм, Социализм и Демократия / пер. с англ.; предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. М.: Экономика, 1995. 540 с.
4. Краснов М.А. Рождение российской Конституции: по сценарию Лассаля? // Общественные науки и современность. 2014. № 4. С. 33–45.
5. Батулин Ю.М. Конституционные этюды. М.: Институт права и публичной политики, 2008. 114 с.
6. Кильметова Р.Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2010. № 2. С. 47–51.

References

1. Kabyshev V.T. Constitutional Dialogue / / Bulletin of Saratov state law Academy. 2017. No. 5. P. 12–21.
2. Krasnov M. A. Parliamentary Model in Russian Regions: Reasons and Opportunities // legal Issues. 2013. No. 1. P. 12–24.
3. Shumpeter J.A. Capitalism, Socialism and Democracy / translated from English.; Preface and General editorship of V. S. Avtonomova. M.: Economics, 1995. 540 p.
4. Krasnov M.A. The Birth of the Russian Constitution: According to the Scenario of Lassal? // Social Sciences and modernity. 2014. No. 4. P. 33–45.
5. Baturin Ju.M. Constitutional Sketches. M.: Institute of law and public policy, 2008. 114 p.
6. Kilmetova R.R. The Highest Official in the System of the State Power of the Subject of the Russian Federation // Society and law. 2010. No. 2. P. 47–51.

³Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4, ст. 409.

⁴Там же.

УДК 342.5

М.А. Липчанская

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПАРАМЕТРЫ И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА

Введение: статья посвящена анализу критериев конституционной допустимости делегирования и перераспределения полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти. В настоящее время в условиях продолжающегося поиска гармонизации полномочий органов публичной власти в современном российском федеративном государстве до сих пор нет однозначно выработанных критериев и пределов передачи муниципальных полномочий органам государственной власти регионального уровня; отсутствует разработанная и утвержденная концепция делегирования полномочий в конституционной системе власти. Развивая конституционные положения, федеральное законодательство в данной сфере изменяется не всегда последовательно, вступая в противоречие с правовыми позициями Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Такая ситуация требует дальнейшего осмысления конституционных параметров и современной практики делегирования полномочий в системе органов публичной власти. **Цель:** выявить тенденции правового регулирования допустимости осуществления органами местного самоуправления полномочий государственных органов, проанализировать судебную практику по данному вопросу и оценить перспективы взаимного делегирования полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. **Методы:** исторической диалектики, исторический, сравнительно-правовой, системного анализа, формально-юридический. **Результаты:** проведен ретроспективный анализ правового регулирования допустимости осуществления органами государственной власти муниципальных полномочий, который показал сложность и незавершенность этого процесса до настоящего времени, а также свидетельствует о том, что внесенные в 2014, 2016 гг. изменения в действующее законодательство в этой части спровоцировали новый виток «обострения» отношений, повлекший за собой формирование неоднозначной судебной практики. **Выводы:** конституционность осуществления муниципальных полномочий органами государственной власти подтверждается доктринальными выводами, легализована федеральным законодательством и реальной современной практикой. Однако допустимость перераспределения полномочий без четко зафиксированных принципов добровольности, соразмерности и эффективности позволяет говорить о потенциальной угрозе размывания и утраты сути местного самоуправления.

Ключевые слова: конституция, полномочия, органы государственной власти, органы местного самоуправления, делегирование, перераспределение.

M.A. Lipchanskaya

**IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL POWERS
BY PUBLIC AUTHORITIES: CONSTITUTIONAL PARAMETERS
AND MODERN PRACTICE**

Background: the article is devoted to the analysis of the criteria for the constitutional admissibility of delegation and redistribution of powers of local self-government bodies to state authorities. Currently, in the context of the ongoing search for harmonization of the powers of public authorities in the modern Russian federal state, there are still no unequivocally developed criteria and limits for the transfer of municipal powers to state authorities at the regional level. Moreover, there is no developed and approved concept of delegation of powers in the constitutional system of power. Developing constitutional provisions, the federal legislation in this sphere does not always change consistently, contradicting the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation. Such a situation requires further comprehension of constitutional parameters and modern practice of delegation of powers in the system of public authorities. **Objective:** the author of the article intends to identify trends in the legal regulation of the admissibility of the implementation by local governments of the powers of state bodies, to analyze judicial practice on this issue and to assess the prospects for delegation of mutual powers of state authorities and local self-government. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: historical dialectics, historical, comparative legal, system analysis, formal legal. **Results:** a retrospective analysis of the legal regulation of the permissibility of the implementation of municipal powers by the state authorities was done which showed the complexity and incompleteness of this process to date, and also indicates that the changes made in the current legislation in this part provoked a new round of “aggravation” of relations, which led to the formation of ambiguous judicial practice. **Conclusions:** the constitutionality of implementation of municipal powers by public authorities is confirmed by doctrinal conclusions, adopted by Federal legislation and legalized by real modern practice. However, the permissibility of redistribution of powers without clearly fixed principles of voluntariness, proportionality and efficiency suggests a potential threat of erosion and loss of the essence of local self-government.

Key-words: constitution, powers, state authorities, local self-government bodies, delegation, redistribution.

В первые годы «работы» Российской Конституции среди большинства ученых-конституционалистов, практиков и, т.н. муниципалов превалировала установка, согласно которой местное самоуправления «отделено от государства» и как следствие недопустимо какое бы то ни было вмешательство в деятельность муниципальной власти. Нормативным фундаментом таких умозаключений послужила ст. 12 Конституции РФ. Накануне 25-летнего юбилея Конституции России инициированный В.Т. Кабышевым конституционный диалог вновь актуализировал размышления о целесообразности и пределах допустимости взаимного делегирования полномочий в конституционной системе публичной власти, в частности, между органами государственной власти и местного самоуправления [1]. Интересно насколько глубокая трансформация нормативного регулирования и концептуального восприятия конституционной системы власти произошла в Российском федеративном государстве с течением времени? Чтобы ответить на данный вопрос, проанализируем ретроспективную динамику правового регули-

рования взаимного делегирования полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Принятый в 1995 г. и интерпретированный в духе «периода становления местного самоуправления» первый в Российской Федерации Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривал каких-либо положений о возможности осуществления полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения органами государственной власти¹. Тем не менее, уже в то время такая практика существовала в некоторых субъектах страны. Учитывая объективные реальности, член Совета Федерации К.А. Титов предлагал внести соответствующие дополнения в указанный Закон, но его идея была отвергнута рабочей группой на том основании, что органы государственной власти субъектов Федерации могут искусственно создавать органам местного самоуправления условия, при которых последние будут вынуждены передавать часть своих полномочий в ведение органов государственной власти, лишая себя, таким образом, установленной федеральным законом компетенции [2, с. 177].

Конституционный Суд РФ в период действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ также неоднократно выражал правовую позицию, суть которой заключается в том, что вопросы местного значения могут и должны решать органы местного самоуправления или население непосредственно, но не органы государственной власти². Например, в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П Конституционный Суд РФ высказался о недопустимости закрепления в федеральном законодательстве какого бы то ни было указания на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения.

Такой подход был подвергнут критике некоторыми специалистами. Например, С.Е. Чаннов указывал, что «доводы, которые приводит Конституционный Суд Российской Федерации в обоснование данного решения вызывают серьезные сомнения...». Он аргументированно возражал и доказывал, что «население или органы местного самоуправления могут самостоятельно избрать наиболее эффективный способ реализации вопросов местного значения», подразумевая, что это вполне может быть делегирование вопросов местного значения на высший уровень власти [3, с. 5].

Собственно, и сами судьи Конституционного Суда РФ не были единодушны при принятии решений. В частности, по итогам рассмотрения вопроса о конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» при том, что Конституционный Суд обосновал полный запрет передачи органами местного самоуправления каких-либо собственных полномочий органам государственной власти в любом объеме, были высказаны два особых мнения: судей Н.В. Витрука и Г.А. Гаджиева, в которых указанный вывод был подвергнут серьезной критике.

Однако со временем в законодательстве РФ все больше стали проявляться тенденции к ревизии указанных положений. Так, новый Федеральный закон от

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35, ст. 3506 (утратил силу).

² См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П, от 15 января 1998 г. № 3-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс: универсальный профиль».

6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уже содержал отдельную статью (ст. 75), допускающую в строго определенных случаях временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления³.

Разумеется, указанные положения подверглись серьезной критике в научной литературе с точки зрения их соответствия Конституции РФ с учетом вышеприведенных позиций Конституционного Суда РФ [4, с. 289; 5, с. 11]. В частности, С.Е. Чаннов писал: «Представляется, что из признания Конституционным Судом Российской Федерации неконституционности добровольной передачи органами местного самоуправления отдельных своих полномочий органам государственной власти тем более вытекает недопустимость их принудительного изъятия... Таким образом, определенное противоречие ст. 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” Конституции РФ, с нашей точки зрения, на сегодняшний момент не вызывает сомнений» [5, с. 12].

Однако острота проблемы конституционности положений ст. 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» несколько снижалась тем фактом, что на практике ее положения применялись крайне редко. Так, например, осенью 2008 г. депутаты парламента Северной Осетии одобрили проект постановления, в котором главе Республики предложено принять решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти Северной Осетии отдельных полномочий органов местного самоуправления г. Владикавказа. Это стало результатом обсуждения ситуации, сложившейся в столице Республики в связи с убийством мэра и сложением полномочий 15 депутатов Собрания представителей г. Владикавказа. Временное государственное управление было введено на несколько месяцев до марта 2009 г. [6, с. 156].

Ситуация принципиально изменилась с принятием Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»⁴. Данным актом ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была дополнена ч. 1.2, согласно которой законами субъекта РФ в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Таким образом, у регионов появилась возможность своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Перераспределение, если рассматривать содержание данного понятия, в русском языке означает распределение, осуществленное заново, по-иному⁵. Применительно к полномочиям в системе публичной власти это должно означать их новое распределение, разграничение, т.е. передачу полномочий как

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2018. № 17, ст. 2432.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22, ст. 2770.

⁵ См.: Энциклопедия «Викисловарь». URL: <http://ru.wiktionary.org>. (дата обращения: 10.05.2018).

от органов государственной власти субъектов РФ органам местного самоуправления («сверху вниз»), так и наоборот — от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ («снизу вверх») [7, с. 71].

Необходимо отметить, что субъекты РФ практически сразу стали активно пользоваться предоставленным им правом изымать отдельные полномочия по решению вопросов местного значения у муниципальных образований. Так, уже в 2014 г. было принято более 30 законов субъектов РФ о перераспределении полномочий⁶, к настоящему же времени число подобных актов перевалила за сотню. Наиболее часто перераспределялись полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Из полномочий по решению вопросов местного значения наиболее часто перераспределялись полномочия в сферах территориального планирования, землепользования и застройки, несколько реже — в сфере энерго-, тепло- и водоснабжения, а также полномочия в области здравоохранения, культуры и спорта⁷.

Также сформировалась достаточно объемная судебная практика относительно оспаривания законности передачи полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения органам государственной власти. В большинстве случаев суды оставляли подобные законы действующими. При этом некоторыми из них, в т.ч. Верховным Судом РФ, были сформулированы достаточно спорные позиции по некоторым вопросам. Примечательно, что определение Верховного Суда РФ было вынесено еще до принятия Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ, которым предусматривается возможность перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в целом ряде сфер общественной жизни⁸. Кроме того, Верховный Суд РФ посчитал правильным распространить требования, предусмотренные Федеральным законом № 494-ФЗ и на законы субъектов РФ, принятые до его вступления в силу⁹. Таким образом, по сути в данном случае требованиям, предусмотренным Федеральным законом № 494-ФЗ в отношении законов субъектов РФ, была придана обратная сила.

⁶ См., например: Закон Московской области от 24 июля 2014 г. № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» (в ред. от 25 декабря 2017 г.); Областной закон Ленинградской области от 7 июля 2014 г. № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» (в ред. от 20 марта 2018 г.); Закон Удмуртской Республики от 28 ноября 2014 г. № 69-РЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований, образованных на территории Удмуртской Республики, и органами государственной власти Удмуртской Республики» (в ред. от 26 декабря 2017 г.); Закон Орловской области от 10 ноября 2014 г. № 1686-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Орловской области и органами государственной власти Орловской области» (в ред. от 22 декабря 2016 г.); Закон Ненецкого автономного округа от 19 сентября 2014 г. № 95-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа» (в ред. от 23 апреля 2018 г.) и др. Справ.-правовая система «КонсультантПлюсРегион: универсальный профиль».

⁷ См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.). Мониторинг Минюста России. URL: <http://miniust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 10.05.2018).

⁸ См.: Определение Верховного Суда РФ от 28 октября 2015 г. № 63-АПГ15-1. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс: универсальный профиль».

⁹ См., например: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 17 января 2018 г. № 56-АПГ17-22. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс: универсальный профиль».

Принципиальная позиция относительно природы полномочий, передаваемых от органов местного самоуправления органам государственной власти, была также сформулирована Верховным Судом РФ в апелляционном определении от 30 августа 2016 г. № 46-АПГ16-10.

25 декабря 2014 г. Самарской Губернской Думой принят и 29 декабря 2014 г. губернатором Самарской области подписан Закон Самарской области № 134-ГД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Самарской области в сферах градостроительной деятельности и рекламы на территории Самарской области, определении полномочий органов государственной власти Самарской области по предметам ведения субъектов Российской Федерации, наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере градостроительной деятельности на территории Самарской области и внесении изменения в статью 1 Закона Самарской области „О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Самарской области”».

Частями 1, 2 и 3 статьи 3 указанного Закона Самарской области некоторые полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области были отнесены к полномочиям органов государственной власти Самарской области. Этим же законом часть из этих полномочий была передана органам местного самоуправления в качестве отдельных государственных.

Прокурор Самарской области обратился в суд с административным иском о признании недействующим со дня вступления решения суда в законную силу п. 1 ст. 6 оспариваемого Закона Самарской области, которым органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области наделены рядом полномочий органов государственной власти Самарской области, предусмотренных ч. 1 ст. 3 данного Закона.

Решением Самарского областного суда от 21 марта 2016 г. в удовлетворении административного иска отказано. При этом суд полагал, что в результате перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления законом субъекта РФ может быть осуществлена последующая передача уже перераспределенных полномочий от одного уровня публичной власти другому, и федеральное законодательство не содержит запрета на последовательное применение положений ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а затем ч. 1 ст. 19 данного Федерального закона в отношении перераспределенных полномочий. По мнению суда первой инстанции, перераспределенные полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ становятся государственными полномочиями.

Верховный Суд РФ, однако, не согласился с данным выводом, указав, что перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения. Они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения. Государственными они, с позиции публичной власти, не становятся. Государственными становятся лишь органы, которые после перераспределения должны их осуществлять.

На этой основе Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ определила решение Самарского областного суда от 21 марта 2016 г. отменить и принять по административному делу новое решение, которым административный иск прокурора Самарской области удовлетворить¹⁰.

Таким образом, Верховным Судом РФ в рамках данного дела сделан важный в теоретическом и практическом плане вывод, заключающийся в том, что передача полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти не меняет их правовую природу. Представляется, с этим выводом необходимо согласиться. Так же как и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, не теряют свой статус государственных (что позволяет государству контролировать их осуществление), так же и делегирование полномочий органов местного самоуправления на государственный уровень не прекращает в отношении них действия ч. 1 ст. 130 Конституции РФ.

Тем не менее, несмотря на то, что практика достаточно быстро восприняла введенный в 2014 г. институт перераспределения полномочий, этот институт практически сразу после его введения подвергся жесткой критике со стороны ученых [8, с. 59; 9, с. 70; 10; 11, с. 14; 12, с. 24]. Главная претензия к нему со стороны теоретиков конституционного и муниципального права заключалась и заключается в том, что по сути он дает возможность субъектам РФ полностью выхолостить саму идею местного самоуправления как независимого уровня власти, забрав у муниципальных образований все наиболее значимые полномочия. В частности, по мнению, Т.М. Бялкиной, в результате подобного перераспределения органы государственной власти напрямую начинают решать вопросы местного значения, что по сути прямо противоречит конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения [7, с. 71]. С.Г. Соловьев также указывает: данный институт несет потенциальную угрозу ущемления прав муниципалитетов на внутреннее территориальное устройство и самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления [13, с. 18; 14, с. 14]. Другие специалисты подчеркивают противоречие рассматриваемого института конституционным нормам, опираясь на уже упомянутые акты Конституционного Суда РФ [15, с. 24; 16, с. 69].

Представляется, что проблема гораздо серьезнее. Встает вопрос о возникшей у субъектов РФ возможности осуществлять изъятие полномочий у органов местного самоуправления без какой-либо объективной необходимости, руководствуясь, например, чисто политическими соображениями. Как справедливо отмечает Е.С. Шугрина, «в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствуют требования о необходимости определения законами Российской Федерации каких-либо обстоятельств или критериев (например, уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований) для перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их передачи органам государственной власти субъектов РФ. Анализ законов субъектов РФ свидетельствует, что они не особо стремятся как-то обосновать свою деятельность по изъятию полномочий органов местного самоуправления» [17, с. 76]. По мнению О.А. Кожевникова, «отсутствие нормативного закрепле-

¹⁰ См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 30 августа 2016 г. № 46-АПГ16-10. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс: универсальный профиль».

ния критериев и обстоятельств, позволяющих субъекту РФ принимать закон о перераспределении полномочий, само по себе не только нарушает право граждан (населения) и органов местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения (ст. 12, 32, 131 Конституции РФ), но и способно дать субъекту РФ чрезмерную самостоятельность в использовании делегированного федеральным законодателем права по перераспределению полномочий органов местного самоуправления в свою пользу» [18, с. 74].

Необходимо подчеркнуть, что автор не является принципиальным противником делегирования собственных полномочий органов местного самоуправления на уровень государственной власти. Думается, что при передаче полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти следует руководствоваться принципами разумной достаточности и приоритета интересов населения конкретного муниципального образования.

Таким образом, делегирование полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти представляется нам вполне допустимой практикой при одновременном соблюдении двух условий: 1) проведения анализа эффективности такого делегирования; 2) добровольности делегирования полномочий. Последнее условие позволяет снять и вопрос о соответствии рассматриваемого института Конституции РФ.

Библиографический список

1. *Кабышев В.Т.* Конституционный диалог // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5(118). С. 12–21.
2. *Мачульская И.* Государственные полномочия местного самоуправления // Феминизм. 1998. № 3. С. 174–179.
3. *Чаннов С.Е.* К вопросу о конституционности временного исполнения органами государственной власти отдельных полномочий местного самоуправления // Право и экономика. 2008. № 6. С. 4–7.
4. *Сивицкий В.А.* Регулирование ответственности в сфере местного самоуправления / Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / под ред. А.В. Иванченко. М.: Юриспруденция, 2004. С. 286–290.
5. *Чаннов С.Е.* К вопросу о конституционности временного исполнения органами государственной власти отдельных полномочий местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 11–13.
6. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. 672 с.
7. *Бялкина Т.М.* Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 69–73.
8. *Костюков А.Н.* Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58–63.
9. *Шугрина Е.С.* Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71.
10. *Маркварт Э.* Чтоб боялись, или Зачем понадобилась очередная «реформа реформы» местного самоуправления // Новый компаньон. 2014. 10 июня.
11. *Бабун Р.В.* 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. № 1. С. 13–20.
12. *Соловьев С.Г.* Институт перераспределения полномочий — конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. № 3. С. 22–28.

13. *Соловьев С.Г.* Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения муниципальных полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 16–21.

14. *Соловьев С.Г.* Правовой механизм перераспределения муниципальных полномочий — конец российских самоуправленческих иллюзий // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 3. С. 10–16.

15. *Уваров А.А.* Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 23–27.

16. *Благов Ю.В.* Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы конституционности // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 69–71.

17. *Шугрина Е.С.* Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или Опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71–75.

18. *Кожевников О.А.* Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 49–56.

References

1. *Kabyshev V.T.* Constitutional Dialogue // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2017. № 5(118). P. 12–21.

2. *Machulskaya I.* State Powers of Local Self-government // Federalism. 1998. № 3. P. 174–179.

3. *Channov S.E.* On the Question of the Constitutionality of Temporary Execution of Individual Powers by State Authorities of Local Self-government // Law and Economics. 2008. № 6. pp. 4–7.

4. *Sivitsky V.A.* Regulation of Responsibility in the Sphere of Local Self-government / Constitutional and Legislative Bases of Local Self-government / Ed. A.V. Ivanchenko. Moscow: Jurisprudence, 2004. 304 p.

5. *Channov S.E.* On the Question of the Constitutionality of Temporary Execution by State Authorities of Individual Powers of Local Self-government // Administrative and municipal law. 2009. № 9. P. 11–13.

6. Commentary to the Federal Law «On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» (itemized) / Ed. I.V. Babicheva, E.S. Shugrinoy. 2nd ed., Revised. and amended. M.: NORMA, INFRA-M, 2015. 672 p.

7. *Byalkina T.M.* The Constitutional Principle of Independence of Local Self-government in Solving Issues of Local Importance at the Present Stage of Municipal Reform // Constitutional and Municipal Law. 2016. № 5. P. 69–73.

8. *Kostyukov A.N.* Reform to Nowhere ... // Constitutional and Municipal Law. 2014. № 4. P. 58–63.

9. *Shugrina E.S.* A New Stage of Municipal Reform or Counter-reforming of Counter-reforms? // Constitutional and Municipal Law. 2015. № 4. P. 68–71.

10. *Markvart E.* To Fear or Why Do I Need Another «Rreform of Reform» of Local Government // New Companion. 2014. 10 June.

11. *Babun R.V.* 2014 in the History of Local Self-government of Russia: Forward or Backward // Local law. 2015. № 1. P. 13–20.

12. *Soloviev S.G.* Institute for Redistribution of Powers — the End of Russian Self-government Fundamentalism // Modern law. 2016. № 3. P. 22–28.

13. *Soloviev S.G.* Aims of the Russian Local Self-government and the Legal Institution of Redistribution of Municipal Powers // State power and Local self-government. 2016. № 4. P. 16–21.

14. *Soloviev S.G.* The Legal Mechanism for the Redistribution of Municipal Powers is the End of Russian Self-management Illusions // Bulletin of the Omsk Law Academy. 2016. № 3. P. 10–16.

15. *Uvarov A.A.* Redistribution of Powers of Local Self-government Bodies (analysis of legislative innovations) // Municipal Service: legal issues. 2016. № 2. P. 23–27.

16. *Blagov Yu.V.* Redistribution of Powers between Bodies of Local Self-government and Public Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation: the Problems of Constitutionality // Constitutional and Municipal Law. 2016. № 12. P. 69–71.

17. *Shugrina E.S.* Who Exercises Authority to Solve Issues of Local Importance or Again on the Redistribution of Powers // Constitutional and Municipal Law. 2016. No. 11. P. 71–75.

18. *Kozhevnikov O.A.* Discussion Questions of the Right of the Subject of the Russian Federation to Redistribute the Powers of Local Self-government Bodies in Favor of Public Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation through the Prism of the Constitutional, Legal and Economic Basis of Local Self-government // Municipal Property: Law, Economics, Management. 2016. No. 1. P. 49–56.

УДК 342.4

В.Д. Мазаев

КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ — НЕОДНОЗНАЧНОСТЬ МАТРИЦЫ РАЗВИТИЯ

Введение: статья посвящена характеристике результатов действия Конституции РФ как правового акта и как прогностического документа. Сегодня многие проблемы реализации Конституции РФ обусловлены переоценкой либерально-демократических ценностей образца 1993 года. Конституционная матрица общественно-политического строя в современных условиях требует дальнейшего осмысления, превращения в более действенный инструмент развития страны с учетом особенностей собственного национального государства и общемировых трендов. **Цель:** выявить соотношение конституционной модели и достигнутых результатов, оценить верность конституционной модели как матрицы построения современной российской государственности. **Методы:** исторической диалектики, исторический, сравнительно-правовой, герменевтики, формально-логический. **Результаты:** установлено, что в конституционной модели имеются системные противоречия и проблемы, например, неоднозначное восприятие либерально-демократической конституционной модели, персонификация политической системы, недооценка институтов представительной демократии, искажение рыночной модели экономики. Обосновывается ошибочность ряда прогностических аспектов Российской Конституции. **Выводы:** программно-целевой потенциал Конституции России в полной мере не соответ-

© Мазаев Владимир Дмитриевич, 2018
Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права факультета права (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)
© Mazaev Vladimir Dmitrievich, 2018
Doctor of law, Professor, Professor of Constitutional and Administrative law department (National Research University «Higher School of Economics»)

стает цивилизационным особенностям Российского государства в современном мире. Это, прежде всего, относится к социализации рыночной модели, к раскрытию конституционного содержания правового социального государства, реальных механизмов народовластия и ведущей роли представительных органов.

Ключевые слова: конституция, матрица, противоречие, диалог, модель развития.

V.D. Mazaev

THE CONSTITUTION OF RUSSIA — THE AMBIGUITY MATRIX DEVELOPMENT

Background: the article is devoted to the description of the results of the RF Constitution as a legal act and as a prognostic document. Today many problems connected with the implementation of the Constitution of the Russian Federation are due to a reassessment of liberal-democratic values of the 1993 model. The constitutional matrix of the socio-political system in modern conditions requires further comprehension, transformation into more effective instrument for the development of the country, taking into account the characteristics of its own national state and global trends. **Objective:** the author of the article intends to reveal the correlation of the constitutional model and the results achieved, to evaluate the correctness of the constitutional model as a matrix for building modern Russian statehood. **Methodology:** in doing the article the following methods of study were used: historical dialectics, historical, comparative-legal, hermeneutics, formal-logical ones. **Results:** the analysis of the operation of the Constitution of the Russian Federation as a legal act showed that the tasks for the arrangement of the new statehood have been basically fulfilled. At the same time, there are systemic contradictions and problems in the constitutional model, for example, ambiguous perception of the liberal democratic constitutional model, personification of the political system, underestimation of the institutions of representative democracy, distortion of the market model of the economy. The erroneousness of a number of prognostic aspects of the Russian Constitution is justified. **Conclusions:** the author of the article states that the program-target potential of the Russian Constitution does not fully correspond to the civilizational features of the Russian state in the modern world. It is primarily applied to the socialization of the market model, to the disclosure of the constitutional content of the legal social state, the real mechanisms of democracy and the leading role of representative bodies.

Key-words: constitution, matrix, contradiction, dialogue, development model.

Инициированный профессором В.Т. Кабышевым в журнале «Вестник Саратовской государственной юридической академии» заочный конституционный диалог по принципиальным вопросам реализации Конституции России исключительно актуален [1, с. 17]. Это обязывает в очередной раз посмотреть на соотношение конституционной модели и достигнутых результатов, оценить верность заложенных подходов к построению новой государственности. Конституция РФ отказалась от социалистической модели и учредила основы либерально-демократической парадигмы развития. Это концептуальное направление не имело определяющей, однозначной поддержки как в момент принятия Основного Закона, так и в настоящее время.

В связи с этим до сих пор в нашем обществе не преодолены противоположные оценки истории принятия, сущности, демократического потенциала, содержания действующей Конституции. Так, С.М. Шахрай безоговорочно признает ее

легитимность, конструктивистский потенциал [2, с. 55, 65–84]. Ю.М. Воронин обосновывает полное отрицание законной природы действующей Конституции [3, с. 62–66]. О.Г. Румянцев убежден, что принятие Конституции РФ 1993 г., предназначенной стать базой национального консенсуса и развития, не стало результатом общественного согласия [4, с. 287]. По мнению авторов монографии, подготовленной в рамках проекта «Двадцать лет демократического пути», основное значение Конституции России состоит в отказе от коммунистической модели и закреплении либеральных ценностей демократии. При этом важнейшим противоречием Конституции РФ 1993 г. называется закрепление авторитарной конструкции политической системы, что искажает полноценную реализацию демократии и прав человека [5, с. 7–8].

Подобный разброс мнений связан в т.ч. с тем, что доработка и принятие Конституции РФ вышли за рамки конституционного поля, диалог по конституционной модели был прерван насильственным путем. В силу этого многие концептуальные проблемы остались и требуют основательного переосмысления.

На наш взгляд, анализ Конституции РФ следует проводить с учетом общих представлений о сущности и функциях конституции. С одной стороны, конституция — основной закон, посредством которого закрепляется принадлежность политической власти, учреждаются новые институты общества и государства, правовой системы. С другой стороны, Конституция РФ 1993 г. — программно-целевой, прогностический документ, в котором отражается попытка создать новую парадигму развития.

Конституция РФ как правовой документ — основные задачи решены. С точки зрения правовой природы документа, осуществления учредительной, организаторской, регулятивной функций Конституция РФ в основном выполнила свои задачи: 1) остановила распад страны и начало гражданской войны, обеспечила возвращение в конституционное поле политической конфронтации; 2) учредила модель политической власти, которая позволила создать самостоятельное государство. «Эти годы показали, что российская государственность состоялась» [6, с. 31]; 3) доказала свою стабильность и устойчивость. В Конституцию РФ были внесены поправки, которые не изменили существа конституционного строя страны; 4) закрепила механизм институтов непосредственной демократии (референдумы и выборы); 5) обеспечила функционирование системы федеральных и региональных органов государственной власти на основе сдержек и противовесов; 6) создала условия участия в политической и общественной жизни различных институтов гражданского общества (политических партий, общественных организаций и т.д.); 7) предоставила правовую основу для развития принципов верховенства права, приоритета прав и свобод человека, специальных институтов защиты прав и свобод; 8) учредила развивающуюся модель федеративного устройства; 9) создала работающую модель социально ориентированной рыночной экономики; 10) определила механизм муниципальной власти; 11) обеспечила конституционное правосудие в лице Конституционного Суда РФ.

Несомненно, содержание каждого из названных пунктов может быть оценено с позиции неполноты, ошибочности конституционных положений, которые были заложены в 1993 г. Но вместе с тем в научной литературе нет конструктивных предложений по существенному изменению или пересмотру действующей Конституции. Можно предположить, что все 25 лет идет поиск и уточнение россий-

ской национальной модели современного демократического рыночного государства. Этот процесс происходит в рамках правового потенциала Конституции РФ.

Конституция РФ как новая матрица развития России — вопросы поставлены, но не решены. Оценка Конституции РФ как философско-нравственного, прогностического документа, в котором закрепляется система высших ценностей настоящего и будущего, должна заключаться в том, насколько предложенная парадигма развития соответствует интересам и особенностям российского общества и государства в современном мире.

На наш взгляд, можно выделить следующие проблемы действия Конституции РФ, которые относятся к системным противоречиям, обусловленным ошибками (сбоями) философско-правовой матрицы развития страны:

1) система конституционных ценностей либерально-демократической модели так и не стала неоспоримой философско-нравственной, политической основой деятельности государственной власти и значительной части общества. Законодательно закреплено право Конституционного Суда РФ на переоценку решений международных судебных инстанций с позиции соответствия их Конституции РФ. Последнее десятилетие ознаменовано активным поиском и утверждением новых мировоззренческих векторов российской государственности как в политической, так и научной среде. В частности, в работе «Научный макет новой Конституции России» ставится вопрос о необходимости переосмысления реалий обустройства жизни страны и предлагается новая концепция российской конституции, основанной на идеях ценностей «специфики российской цивилизации», суверенной национальной государственности и социальной справедливости [7, с. 8];

2) Конституция РФ отказалась от имперской формы государственности, от конституционных механизмов появления новых союзных государственных объединений на просторах бывшего Союза. Тем самым Россия оттолкнула от себя многие государства, исторически прошедшие аналогичный путь развития, не смогла обеспечить реальный союзнический процесс. В этом смысле запоздалое признание того, что «крушение Союза есть глобальная геополитическая катастрофа» не имеет в действующей Конституции однозначного варианта решения обозначенной проблемы. А в проект Конституции РФ, подготовленной Конституционной комиссией и одобренной VI Съездом народных депутатов РФ, была включена ст. 10, закреплявшая право России вступать в союз с другими государствами, выходить из него, участвовать в создании органов союза и передавать им осуществление части своих полномочий [8, с. 16–17];

3) наиболее значимой ценностью для нового строя стали принципы рыночной экономики. Важнейшей задачей обеспечения новой экономической модели явилось разгосударствление хозяйственной жизни, изъятие собственности из бюрократического господства. Целью новой экономической модели был заявлен прорыв на уровень современных развитых государств. Сегодня нашу экономику нельзя в полной мере назвать рыночной: государственный сектор составляет в ней около 70%; сверхмонополизация экономики приводит к качественному сокращению свободы экономической деятельности, чрезмерному влиянию государства на бизнес, умалению института частной собственности. Как итог, не создана полноценная рыночная экономика, не осуществлен прорыв от сырьевой модели экономики к технологической, инновационной, не преодолено отставание от развитых западных стран [9, с. 115–130];

4) Российская Конституция 1993 г. восприняла старую упрощенную либеральную модель экономики, отказавшись от таких необходимых для современности элементов, как ведущая роль государства в социально ориентированной экономике, социальная ответственность частной собственности, защита от бедности и маргинализации населения страны, приоритет публичных интересов в решении общенациональных задач, обеспечение суверенных прав национального государства в условиях глобализации экономики. Сегодняшнее состояние чрезмерного социального расслоения общества, отсутствие обоснованных и справедливых принципов распределения национальных благ и оплаты труда дополняют деформацию российского конституционализма [10, с. 342];

5) в Конституции РФ учреждена уникальная роль президента в системе государственной власти. Конституционные риски персонализация власти могли бы быть сведены к минимуму при закреплении значительной роли представительных органов в формировании исполнительной власти и контроле за ней, в стратегическом планировании социально-экономического развития страны, в адекватном сдерживании «сильных» полномочий главы государства, в т.ч. посредством парламентского контроля за его решениями. Расширение парламентского контроля отчасти отражено в законодательстве последних лет. Правда, парламент России так и не смог преодолеть некие конституционные «страхи» и внести в круг вопросов парламентского контроля деятельность Президента РФ. Идея полновластия народа не была подкреплена действенными формами ответственности, подотчетности представительных органов и депутатов перед своими избирателями. Идея свободного мандата была воспринята схоластически, что привело к безответственности и потере доверия к представительным органам.

Следует признать наличие в Конституции РФ существенных противоречий реализации заложенной в 1993 г. модели развития. Основная причина этих проблем — методологическая ошибка разработки Конституции РФ на основе старой либерально-демократической матрицы. Взятый курс на полное отрицание преемственности и опыта народа в рамках социалистической парадигмы развития, восприятие западной модели старого образца оказался возвратом к прошлому со всеми катастрофическими издержками — через первоначальное неправомерное накопление капитала, возвращение «первобытных» рыночных политико-правовых и нравственных ценностей. Это модель «отскока» в прошлое дала «фору» тем, кто далеко ушел по пути осовременивания рыночных институтов, кто учел идеи конвергенции и интегративности социально-политических матриц (ФРГ, Франция, Испания, Швеция, Норвегия и др.). В этой связи показателен доклад Римского клуба (2017), в котором дается жесткая критика капитализма, старых либеральных ценностей, предлагаются контуры нового мировоззрения, основанного на синергетике разных социальных систем, отрицании рыночного индивидуализма, признании роли государства в современной экономике, баланса и учета общего блага¹. Не меняя конституционной матрицы, мы будем постоянно находиться в роли догоняющего.

2. Необходимо рассматривать два возможных варианта реагирования на решение данных проблем. *Вариант А (нейтральный)*. Не покушаться на пересмотр Конституции или вносить в нее серьезные изменения, а действовать «по

¹ См.: Малахов А. «Come On»! — юбилейный доклад Римского клуба. URL: <http://malakhov.link/come-on-report>; <http://www.springer.com/de/book/9781493974184#aboutAuthors> (дата обращения: 04.05.2018).

мере наступления проблем». Так, в случае перехода количественных изменений в качественные (например, огосударствление экономики, которое препятствует должному развитию) следует обращаться к конституционным принципам поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности и принять закон о разгосударствлении экономики и введении общественного контроля за использованием национального достояния.

Вариант Б. (системных изменений). Необходимо признать, что по ряду позиций программно-целевой и прогностический потенциал Конституции России не соответствует цивилизационным особенностям Российского государства, основным общемировым трендам экономического и политического развития. В этой связи целесообразно подготовить более широкий общественно-политический диалог по уточнению конституционной матрицы развития, в т.ч. по следующим вопросам: а) понятие современного демократического государства как интеграционного процесса поддержания баланса ценностей свободной рыночной экономики и социальной справедливости; б) переосмысление концепции социальной справедливости с восприятием таких категорий, как «умаление индивидуалистической доктрины», социального правового государства, «нравственного измерения» экономических процессов»; в) переоценка механизмов народовластия в направлении повышения роли представительных органов, их контрольных полномочий и ответственности перед народом, снижения рисков персонификации власти.

Библиографический список

1. *Кабышев В.Т.* Конституционный диалог // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5(118). С. 12–21.
2. *Шахрай С.М.* О Конституции: Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. Отделение общественных наук РАН. М.: Наука, 2013. 920 с.
3. *Воронин Ю.М.* Двадцать лет нелегитимной Конституции России // Конституционный вестник. 2013. № 3(21). С. 62–66.
4. *Румянцев О.Г.* Конституция девяносто третьего. История явления. М.: ЗАО «Библиотечка Российской газеты». 2013. 336 с.
5. Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики. 2013. 359 с.
6. *Зорькин В.Д.* Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА, 2011. 720 с.
7. Научный макет новой Конституции России / под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2011. 456 с.
8. Проект Конституции Российской Федерации: сборник материалов. М.: Известия, 1992. 246 с.
9. *Мазаев В.Д.* Деформация российской конституционной экономической модели: оценка и варианты реагирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 115–130.
10. *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М.: Норма. 2008. 544 с.

References

1. *Kabyshev V.T.* Constitutional Dialogue // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2017. № 5(118). P. 12–21.

2. *Shakhray S.M.* On the Constitution: The Basic Law as an Instrument of Legal and Socio-Political Transformations. Branch of Social Sciences of the Russian Academy of Sciences. M.: Science. 2013. 920 p.
3. *Voronin Yu.M.* Twenty Years of the Illegitimate Constitution of Russia // The Constitutional Herald. 2013. № 3(21). P. 62–66.
4. *Rumyantsev O.G.* Constitution of the Ninety-Third. History of the Phenomenon. M.: ZAO Bibliotekha RG. 2013. 336 p.
5. Fundamentals of the Constitutional System of Russia: Twenty Years of Development / Ed. A.N. Medushevsky. Moscow: Institute of Law and Public Policy. 2013. 359 p.
6. *Zorkin V.D.* Constitutional and Legal Development of Russia. M.: Norma: INFRA. 2011. 720 p.
7. Scientific Mock-up of the New Constitution of Russia / under the General editorship of S.S. Sulakshina. M.: Scientific expert. 2011. 456 p.
8. Draft Constitution of the Russian Federation. Collection of materials. M.: Izvestia Publishing House. 1992. 246 p.
9. *Mazaeu V.D.* Deformation of the Russian Constitutional Economic Model: Assessment and Response Options // Comparative constitutional review. 2017. No. 6 (121). P. 115–130.
10. *Kutafin O.E.* Russian Constitutionalism. M.: Norma. 2008. 544 p.

УДК 342.41

Ю.И. Скуратов

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ВАРИАНТЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА)

***Введение:** статья посвящается анализу развития современного конституционного процесса в Российской Федерации. Приближающийся 25-летний юбилей Конституции России актуализировал исследование проблематики обеспечения соответствия юридического содержания Основного Закона страны изменяющимся социальным и политическим реалиям Российского государства и общества, определению путей достижения этой важнейшей задачи. **Цель:** принять участие в заочном конституционном диалоге, научной дискуссии о путях развития российского конституционализма, инициированной профессором В.Т. Кабышевым, на страницах журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии», высказать предложения по вопросу о перспективах развития конституционного процесса в нашей стране. **Методы:** исторический, социологический, системного анализа, формально-юридический, сравнительно-правовой. **Результаты:** на основании обобщения нормативного материала и конституционной практики сформулированы три варианта (направления) развития современного конституционного процесса в России: совершенствование Конституции через ее толкование и правоприменительную деятельность государственных органов и, прежде всего, Конституционного Суда РФ; оптимизация консти-*

© Скуратов Юрий Ильич, 2018
Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин (Российский государственный социальный университет), заслуженный юрист РФ
© Skuratov Yuri Ilich, 2018
Doctor of Law, Professor, Head of the Department of state and legal disciplines of the law faculty of Russian State Social University, Honored Lawyer of the Russian Federation

туционного регулирования путем внесения отдельных поправок в текст Конституции; кардинальная конституционная реформа и принятие новой Конституции РФ. **Выводы:** в современных условиях отсутствуют социально-политические и правовые предпосылки для радикальной, широкомасштабной реформы действующего Основного Закона, а в ближайшем будущем конституционный процесс будет развиваться по пути практического нормотворчества, правоприменительной деятельности государственных органов и, прежде всего, Конституционного Суда, а также путем внесения отдельных поправок в текст Конституции.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционный процесс, конституционная реформа, фактическая конституция, поправки к Конституции России.

Yu.I. Skuratov

CONSTITUTIONAL REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION
(VERSIONS FOR THE DEVELOPMENT
OF THE CONSTITUTIONAL PROCESS)

Background: the article deals with the analysis of the development of the modern constitutional process in the Russian Federation. The upcoming 25th anniversary of the Russian Constitution has drawn importance to the research of the problem of ensuring the consistency of the legal content of the country's Basic Law with the changing social and political realities of the Russian state and society, and determining ways to achieve this most important task. **Objective:** the author of the article intends to take part in the correspondence indirect dialogue, scientific discussion on the ways of the Russian constitutionalism development, initiated by professor V.T. Kabyshev in the Bulletin of the Saratov State Academy of Law (2017, No. 5) where suggestions were made on the issue of the prospects for the development of the constitutional process in our country. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: historical, sociological, system analysis, formal-legal, comparative-legal. **Results:** on the basis of generalization of normative material and constitutional practice three options (directions) for the development of the modern constitutional process in Russia were formulated: the improvement of the constitution by means of its interpretation and law enforcement activities of government authority and as an initial matter — the Constitutional Court of the Russian Federation; optimization of constitutional regulation by amending the text of the constitution; cardinal constitutional reform and adoption of a new Constitution of the Russian Federation. **Conclusions:** the author states that in the current situation there are no socio-political and legal prerequisites for a radical, large-scale reform of the current Basic Law. Constitutional process will be developed in the near future along the path of practical rulemaking and law enforcement activities of government and first of all of the Constitutional Court and also by amending the text of the country's Basic Law.

Key-words: The Constitution of the Russian Federation, constitutional process, constitutional reform, factual constitution, amendments to the Constitution of Russia.

Накануне 25-летнего юбилея Конституции России 1993 г. активизировалась дискуссия по поводу перспектив развития российского конституционализма. В этой связи своеобразной «ложкой к обеду» стал инициированный известным ученым профессором В.Т. Кабышевым на страницах Вестника Саратовской государственной юридической академии заочный конституционный диалог российских конституционалистов по принципиальным вопросам реализации Конституции России. В числе проблем, обозначенных автором, одной из цен-

тральных является вопрос о необходимости внесения поправок в Конституцию страны [1, с. 17]. Отвечая на поставленный в рамках дискуссии вопрос, хотелось бы высказать некоторые соображения по поводу перспектив развития конституционной реформы в Российской Федерации.

На современном этапе развития российского конституционализма, включающего как его научно-теоретическую часть, так и пласт конституционной практики, сложились три основных подхода к направлениям развития конституционного процесса.

Первый и до недавнего времени доминировавший заключается в обеспечении стабильности Конституции, отрицании необходимости внесения в ее текст каких-либо изменений. Признавая, что Конституция РФ 1993 г. имеет ряд изъянов, что существуют некоторые расхождения между ее нормами и политической практикой, фактическими конституционными отношениями, сторонники этой позиции предлагают преодолевать их не путем изменения Конституции (по их мнению, она еще долгие годы должна быть незыблема), а через ее интерпретацию, путем «практического нормотворчества и правоприменения, позволяющего полнее раскрыть заложенный в тексте Конституции правовой смысл» [2, с. 27]. Естественно, приоритетную роль в этом сыграет Конституционный Суд РФ.

Вторая точка зрения состоит в том, что Конституция РФ 1993 г. не может рассматриваться в качестве «священной коровы», в нее необходимо вносить изменения, диктуемые потребностями жизни. Однако корректировка Основного Закона не должна затрагивать «политическую и правовую сущность существующих институтов». При этом делается вывод, что «реформаторский зуд» в отношении Конституции неуместен¹. Данный подход был практически реализован в 2009 и 2014 гг., когда благодаря внесенным в Конституцию изменениям был введен институт ежегодного отчета Правительства РФ перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ по итогам его деятельности, а также по вопросам, поставленным непосредственно парламентом. Кроме того, был увеличен срок полномочий Президента РФ до 6 лет, а Государственной Думы — до 5. При этом авторы этой идеи по существу никак не обосновали необходимость соответствующих поправок, а в обществе, научной среде практически не было какого-либо обсуждения этих новелл. И если введение процедуры отчетов Правительства преследовало цель несколько скорректировать явно деформированную Конституцией в сторону Президента систему разделения властей, то увеличение срока полномочий Государственной Думы и особенно главы государства не поддается серьезной аргументации. Во всяком случае эти поправки не были первоочередными, крайне необходимыми. Подобного рода ситуация повторилась в 2014 г., когда соответствующими поправками в Конституции РФ был упразднен Высший Арбитражный Суд РФ, внесены изменения в порядок назначения прокуроров, появилась специальная квота представителей Президента в Совете Федерации.

Третья точка зрения по вопросу о перспективах развития Конституции РФ заключается в обосновании необходимости внесения в нее не разовых поправок, а проведения продуманной конституционной реформы, предполагающей системное изменение Основного Закона в целях повышения эффективности конституционного регулирования. В юридической литературе термин «конституционная

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб.

реформа» не получил однозначного определения, зачастую трактуется чрезмерно широко, включая не только масштабные изменения Основного Закона, но и разовые, одномоментные поправки [3, с. 21–23]. Представляется, что, ставя на один уровень любые поправки в Конституцию РФ и ее масштабные изменения, мы в значительной степени снижаем необходимый уровень требований к качественной и системной проработке концептуальных основ кардинальных изменений Основного Закона страны. Крайним выражением этой позиции является попытка обосновать своевременность принятия новой Конституции РФ. Так, авторы фундаментального труда «Национальная идея России» констатируют кризисное состояние современного российского общества (замедление экономического развития, углубление социального расслоения, деградация социальной сферы, рост коррумпированности власти, ее несменяемость и др.) и полагают, что одна из причин этого — действующая Конституция, олицетворяющая либеральные ценности, которые оказались не-жизнеспособными и не отвечающими интересам большинства граждан страны [4, с. 4021–4022]. По их мнению, Конституция не определяет цели и ценности общества, не создает оснований его жизнеустройства во всех сферах жизни страны, игнорирует специфику русской (российской) цивилизации, не предусматривает ответственности государства, разрывает принцип единства прав и свобод человека и гражданина с его обязанностями. Авторы разработали научный макет новой конституции России ценностного, жизнеустроительного типа [4, с. 4022].

Следует отметить, что каждая из изложенных точек зрения о направлениях развития Конституции имеет определенное рациональное зерно, опирается на аргументы, заслуживающие внимания. Очевидно, что первая позиция ориентирована на общественные запросы, связанные с обеспечением стабильности общества, которая стала значительной ценностью после потрясений 90-х гг. Данная позиция подкрепляется реально значимым доводом, что потенциал Основного Закона страны еще далеко не исчерпан, не все его нормы стали непосредственно действующим правом, воплощены в текущем законодательстве. Нельзя не учитывать, что для радикального реформирования Основного Закона не созданы и соответствующие правовые предпосылки: до сих пор не принят федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании в Российской Федерации, которое необходимо для пересмотра Конституции.

Второй подход — развитие Конституции путем внесения отдельных поправок, не затрагивающих основ конституционного строя и главу о правах и свободах человека и гражданина, несмотря на не вполне удачный первый опыт, прагматичен и жизнеспособен, реализуем на практике. Представляется, что в нынешних российских условиях он наиболее перспективен, т.к. опирается на политическую поддержку руководства страны, получил свое подтверждение на практике в виде уже реализованных и названных выше конституционных поправок, некоторые из них «ожидают» своей очереди в связи с решениями Европейского Суда по правам человека, указавшего на отдельные расхождения между Конституцией РФ и общепризнанными принципами и нормами международного права. При этом не следует забывать, что вопрос о поправках к Конституции и даже о конституционной реформе был поставлен уже в 1999 г., т.е. спустя 6 лет после принятия Основного Закона на «круглом столе», проведенном по инициативе Совета по внешней и оборонной политике [5, с. 3–34]. В последующие годы был сформулирован ряд заслуживающих внимания предложений по совершенствованию

Основного Закона. Примечательно, что с идеей внесения значимых поправок в действующую Конституцию солидарны и многие участники Конституционного совещания 1993 г., активно участвовавшие в разработке Конституции страны. Едва ли не парадоксальной выглядит ситуация, когда в ходе дискуссии, проведенной Президентским центром имени Б.Н. Ельцина, ее участники сделали вывод о том, что изменения Конституции должны прежде всего заключаться в сокращении «сверхполномочий» Президента [6].

Серьезные аргументы могут быть приведены и в пользу обоснования тезиса о необходимости полномасштабной конституционной реформы в Российской Федерации, не исключая и принятие новой Конституции. На наш взгляд, могут быть выделены по меньшей мере 5 обстоятельств, дающих основания вести речь о возможности такой реформы в России.

Во-первых, наличие фундаментальных теоретико-методологических просчетов, допущенных при подготовке текста действующей Конституции. Провозгласив главным приоритетом права и свободы человека (не исключено, что в период принятия Основного Закона 1993 г. это было в определенной степени оправданно), авторы нарушили социальный баланс между личным и общественным интересом, проигнорировав факторы, обеспечивающие успешное развитие страны как единого социально-политического организма. Следует согласиться с авторами монографии «Национальная идея России» в том, что методология построения Конституции должна основываться «на принципе баланса интересов и достижения общего и всеобщего блага, не отрицая, а приветствуя частное предпринимательство, частную собственность, в определенной степени снижая остроту противоречия между трудом и капиталом, балансируя личные и общественные интересы» [7, с. 4025]. Исправление этого, а также иных концептуальных просчетов (разрыв единства прав и обязанностей, отсутствие принципа ответственности государства и его органов за результаты своей деятельности, отказ от учета в Конституции социокультурных особенностей российской государственности) потребует изменения в т.ч. гл. 1 и 2 Конституции 1993 г., т.е. повлечет за собой принятие новой Конституции.

Во-вторых, в стране наблюдается усиление процесса расхождения между фактической и юридической конституциями (т.е. между реальными политическими отношениями и процессами и их юридическим закреплением в Основном Законе). При этом соответствующие, конституционные по сути, изменения происходят вне рамок Основного Закона. Так, с декабря 1999 г. мы живем в рамках другого, Союзного государства «Россия — Беларусь», что никак не отражено в Конституции нашей страны. Значительное изменение фактических конституционных отношений в России, не нашедшее отражения в тексте Основного Закона, связано с созданием в стране федеральных округов, которые существенно изменили не только систему государственного управления, но и организацию государственной территории. Вне сферы юридического влияния Конституции оказался важнейший институт фактических конституционных отношений — выборы в Государственную Думу, — который постоянно изменяется в угоду конъюнктурным политическим интересам. Не закреплен в Конституции 1993 г. один из важнейших органов правоохранительной системы страны — Следственный комитет РФ и т.д. Принятие новой Конституции позволит быстро и эффективно решить эту проблему, привести в соответствие фактические конституционные отношения и их юридическую форму.

В-третьих, нельзя не учитывать, что большое количество конституционных поправок, которые вполне обоснованы и, что называется, «стучатся в дверь», потребует соответствующих качественных изменений. При всей привлекательности внесения разовых поправок в Конституцию этот путь таит в себе опасность превращения Основного Закона в «лоскутное одеяло», т.е. утраты органичности, целостности, системности его содержания. Подобная ситуация уже имела место в нашей истории, когда Конституцию РСФСР 1978 г. — документ, отражающий принципиально иной тип общественного строя, — путем бесконечных поправок пытались «приспособить» к новой социально-политической обстановке, что привело к задержке разработки и принятия нового Основного Закона. Все это закончилось трагически: политический процесс вышел за правовые рамки, привел к антиконституционным действиям и кровопролитию.

В-четвертых, важнейшим обстоятельством, стимулирующим принятие новой Конституции, как это ни парадоксально звучит, является заложенный в Основном Законе порядок ее изменения и дополнения. Преследуя цель обеспечить стабильность основ конституционного строя, Конституция 1993 г. разграничила понятия «поправки» и «пересмотр» Основного Закона. Поправки могут быть приняты согласно ст. 135 Конституции Федеральным Собранием в особом порядке, но они не могут касаться гл. 1, 2 и 9 данного акта. Изменения же глав об основах конституционного строя и о правах и свободах человека и гражданина квалифицируются как пересмотр всей Конституции, ведут за собой созыв Конституционного Собрания и решение вопроса о разработке и принятии новой Конституции. Таким образом, даже для изменения одной-двух статей в гл. 1 или 2 Конституции, прежде всего, необходимо принять новый Основной Закон. Думается, такую конструкцию вряд ли следует признать удачной.

Наконец, в-пятых, нельзя не учитывать то обстоятельство, что после 20-летней задержки с принятием Федерального конституционного закона о Конституционном Собрании 5 марта 2012 г. Президент РФ дал своей Администрации поручение начать работу по подготовке проекта такого закона. Таким образом, сделан первый, хотя и небольшой, шаг, создающий условия для принятия новой Конституции России [8].

Вместе с тем, оценивая перспективы движения России по пути полномасштабной конституционной реформы, принятия новой Конституции страны, нельзя оставлять в стороне проблему социальных предпосылок этого процесса. Как известно, рассматривая вопрос социальной сущности конституции, Ф. Лассаль утверждал, что «действительная Конституция страны — это фактическое соотношение сил, существующих в стране: писаная Конституция тогда лишь прочна и имеет значение, когда является точным выражением реальных соотношений общественных сил» [9, с. 5]. Очевидно, что с момента принятия Конституции 1993 г. не произошло принципиального изменения соотношения социальных сил в российском обществе. Политическое влияние крупной буржуазии, исповедующей либеральные ценности западного образца, не претерпело принципиальных изменений, средний класс не заявил своих политических требований, оппозиционные лозунги, как это показали состоявшиеся 18 марта с.г. выборы Президента России, не пользуются широкой популярностью. Поэтому правомерен вывод: в настоящее время в стране отсутствуют необходимые социальные и политические предпосылки для крупномасштабной конституционной реформы, а тем более, принятия новой Конституции страны.

Библиографический список

1. *Кабышев В.Т.* Конституционный диалог // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5. С. 12–21.
2. *Зорькин В.Д.* Россия и Конституция в XXI веке: взгляд с Ильинки. М.: Норма, 2007. 400 с.
3. *Киреев В.В.* Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск: Южно-Уральский издательский дом «Образование», 2008. 440 с.
4. Национальная идея России: в 6 т. / под общ. ред. С.С. Сулакшина. Т. VI. М.: Научный эксперт, 2012. 992 с.
5. Конституционная реформа — не прихоть, а необходимость // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 3–34.
6. Авторы Конституции не в восторге от получившегося // Коммерсантъ. 2012. 20 дек.
7. Национальная идея России: в 6 т. / под общ. ред. С.С. Сулакшина. Т. IV. М.: Научный эксперт, 2012. 552 с.
8. Администрация Президента взялась за Конституцию // Коммерсантъ. 2012. 20 дек.
9. *Лассаль Ф.* Соч.: в 3 т. Т. II. М.: Круг, 1925. 384 с.

References

1. *Kabyshchev V.T.* Constitutional Dialogue // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2017. № 5. P. 12–21.
2. *Zorkin V.D.* Russia and the Constitution in the 21st Century: the Opinion from Ilinka Street. M.: Rule, 2007. 400 p.
3. *Kireev V.V.* Conceptual Problems of Reforming the Constitution of the Russian Federation. Chelyabinsk: South Ural publishing house, 2008. 440 p.
4. The National Idea of Russia. In 6 volumes / Red. by S.S. Sulakshin. Vol. VI. M.: Scientific expert, 2012. 992 p.
5. Constitutional Reform Isn't a Whim, but a Necessity // Journal of Russian Law. 1999. № 12. P. 3–34.
6. The Authors of the Constitution Are not Happy with the Result // Kommersant. 2012. Dec 20.
7. The National Idea of Russia. In 6 volumes. / Red. by S.S. Sulakshin. Vol. IV. M.: Scientific expert, 2012. 552 p.
8. The Presidential Administration Has Taken up the Constitution // Kommersant. 2012. Dec 20.
9. *Lassalle F.* Collected Works. In 3 volumes. Vol. 2. M.: Range, 1925. 384 p.

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.132.02

В.Л. Кулапов

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Введение: в повседневной жизни мы довольно часто сталкиваемся с недостаточной эффективностью правовых актов и иных управленческих решений. Как правило, эта погрешность объясняется отсутствием научно обоснованного порядка выработки, оформления и реализации этих решений. **Цель:** разработать комплексный механизм государственно-правового воздействия, обеспечивающий с помощью последовательно используемых политико-правовых средств достижение предполагаемых результатов. Содержание этого механизма определяется диалектическим взаимодействием государства и права в повседневной жизни. **Методы:** достижение поставленных целей осуществляется, прежде всего, с помощью метода материалистической диалектики. Кроме того, использовались исторический, сравнительный методы, метод системно-структурного анализа и др. **Результаты:** установлена генетическая взаимозависимость государства и права при организации общественной жизни. **Выводы:** комплексное влияние государства и права должно определяться единым механизмом государственно-правового воздействия, отражающим синхронизированные общие цели, задачи, объекты, субъекты, средства и результаты управленческого регулирования.

Ключевые слова: система, интересы, механизм, взаимодействие, общество, государство, право.

V.L. Kulapov

THE MECHANISM OF STATE-LAW INFLUENCE

Background: in our everyday life we often face insufficient effectiveness of legal acts and other managerial decisions. As a rule it is explained by the lack of the scientifically justified order of the development, preparation and realization of these decisions. **Objective:** the author of the article intends to work out a complex mechanism of the state influence ensuring the achievement of the tentative results with the help of the political-legal means consecutively utilized. The substance of this mechanism is determined by the dialectic interaction of the state and law in everyday life. **Methodology:** the achievement of the determined purposes is exercised by means of using the method of material dialectics. Besides, historical, comparative methods as well as the method of systemic-structural analysis and others are widely used. **Results:** the genetic interdependence between the state and law in the organization of public life is established. **Conclusions:** the author states that state and

© Кулапов Виктор Лаврентьевич, 2018

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

© Kulapov Viktor Lavrentievich, 2018

Candidate of Law, Professor of the Department of theory of law and state (Saratov State Law Academy)

law have historically interconnected roots of creation. They cannot exist without each other and only in the systemic interaction they can achieve common goals and realize everyday tasks in the socially important spheres of the social life. Their complex influence must be determined by a unified mechanism of the state-law impact reflecting the synchronized common purposes, tasks, objects, subjects, means and results of the managerial impact.

Key-words: *system, interests, mechanism, cooperation, community, state, law.*

Окружающий нас мир представляет собой сложно организованную систему. Причем, от сбалансированности элементов этой глобальной системы зависят ее состояние и перспективы дальнейшего развития. Всякий баланс есть не что иное, как динамическое равновесие составных элементов определенного явления или процесса, определяющее качественное состояние этого явления и перспективы его дальнейшего развития. Он характерен как для живой, так и неживой материи. Изменение его состава, состояния или содержания составных элементов неизбежно ведет к трансформации самого явления. Примером может служить изменение химического состава металлов или воды, которая под влиянием внешних условий может даже визуально превращаться в лед или пар. В природе мы можем наблюдать результаты, к которым приводит нарушение экологического или биологического равновесия. Происходит загрязнение окружающей среды, исчезают некоторые виды растений и животных, теряется плодородие почвы и т.д. Человек является составной частью природы, однако его развитие подчиняется не только биологическим, но и социальным закономерностям.

Человек — существо социальное, общественное и потому нормально жить, совершенствоваться, полноценно удовлетворять свои постоянно изменяющиеся потребности может только в сообществе себе подобных. Благодаря согласованной, скоординированной, обогащенной профессионализмом и накопившимся опытом деятельности многих своих собратьев он достигает невообразимых результатов. Такая деятельность объективно нуждается в организации, согласовании и направленности на достижение социально полезного результата.

Рассогласованность, игнорирование закономерностей развития сложившегося объективно необходимого баланса элементов, волюнтаризм при принятии управленческих решений приводят к катастрофическим, порой необратимым последствиям. Природа и общество «мстят» за это исчезновением лесов и видов животных, пыльными бурями, социальными революциями и т.п. процессами, свидетельствующими о качественной трансформации природы и общества.

Основными универсальными инструментами необходимого согласования и организации совместной жизни людей являются государство и право в их системном взаимодействии. К сожалению, в юридических науках и учебных курсах государство и право рассматриваются преимущественно как самостоятельные явления и изучаются в недопустимой изоляции друг от друга, законодателем не исследуется и не учитывается в должной мере механизм их комплексного воздействия на реальную действительность. Такой подход приводит к весьма негативным практическим последствиям, связанным, прежде всего, с неэффективным действием управленческих решений, которые либо не отражают необходимого баланса интересов заинтересованных субъектов, либо не имеют четкого механизма их реализации, либо не обеспечиваются достаточным ком-

плексом средств и способов воздействия и т.д. Между тем как государственные, так и правовые средства, должны действовать комплексно, как единая система.

В литературе обращается внимание на несколько аспектов системного подхода, необходимых при анализе окружающей действительности: системно-элементный, отвечающий на вопрос, из каких компонентов состоит система; системно-структурный, раскрывающий способ взаимодействия компонентов системы; системно-функциональный, показывающий, какие функции выполняют системы и образующие ее компоненты; системно-интегративный, раскрывающий факторы сохранения, совершенствования и развития системы; системно-процессуальный (процедурный, операционный), свидетельствующий, какие процессы совершаются в системе в целях сохранения ее целостности, совершенствования и развития; системно-коммуникационный, где речь идет о взаимосвязях данной системы с другими как по горизонтали, так и по вертикали; системно-исторический, определяющий, каким образом возникла система, какие этапы в своем развитии проходила, каковы ее исторические перспективы [1, с. 85].

На наш взгляд, управленческое организующее единство государства и права обусловлено, прежде всего, общностью цели их функционирования, которая состоит в обеспечении организованности и порядка в общественной жизни, основанной на согласовании интересов различных социальных групп. Ведь их возникновение и последующее функционирование стали следствием одних и тех же согласованных процессов, выразившихся в трех крупных общественных разделениях труда, переходе человечества к «производящей» экономике, неслыханном повышении производительной деятельности и получении на этой основе относительного избытка продуктов труда, породившего расслоение общества, социальные противоречия и конфликты. При этом относительно свободная, ставшая самодостаточной личность стала зависимой не столько от общества в целом, сколько от потребностей и интересов других его членов. Весь комплекс экономических, организационных, социальных и иных, связанных с ними проблем, потребовал кардинальной реорганизации инструментов управления, обществом, создания постоянно действующего, профессионального аппарата управления уже несовпадающего со всем обществом, но представляющего интересы всех и каждого. Этот аппарат нуждался в особых средствах управленческого воздействия. Проблема выживаемости первобытного коллектива, когда изгнанный из общины человек был обречен на гибель, потеряла свою остроту. Более актуальной стала проблема паритетного регулирования отношений между равными партнерами. Возникающие отношения обмена и торговли не могли быть урегулированы нормами обычая, религии или морали, поскольку те выражали преимущественно общественный интерес и не могли защитить частный интерес, обеспечить равенство, справедливость и относительную самостоятельность субъектов этих отношений.

Данные проблемы эффективно решались с помощью права, которое устанавливалось публичной властью и выражало сбалансированные интересы типизированных субъектов. В существовании такого регулятора были заинтересованы и люди, и власть, поскольку существовавшие обычаи и другие социальные нормы были довольно консервативны и не отражали потребностей динамично изменяющегося общества, паритета наиболее значимых индивидуальных и коллективных интересов. Кроме того, создаваемые нормы права, отражая опыт прошлого,

были ориентированы на перспективу, на будущее поведение, закрепляли предсказуемость поведения. В создаваемых нормах государственная власть имела возможность выразить и свой, публичный интерес, и интересы частных лиц.

Таким образом, с момента своего возникновения государство и право были теснейшим образом связаны друг с другом, и по мере развития государственно-правовой действительности эта связь только углублялась и обогащалась за счет использования новых средств для достижения все той же динамично изменяющейся общей цели. В соответствии с целевым ориентиром и постоянно меняющейся реальной действительностью, действием внутренних и внешних факторов, ставились новые задачи, менялась функциональная направленность государства и права, вносились изменения в структурные компоненты этой сложно организованной управляющей системы. От этого лишь укреплялись целостность государственно-правовой системы, ее структурно-функциональная самодостаточность и обособленность во внешней среде.

По верному замечанию Л.А. Морозовой, «... связь между государством и правом двусторонняя, связь взаимной зависимости: право без государства бессильно, государство же не способно существовать без права как регулятора общественных отношений» [2, с. 164]. Эта связь, по мнению В.М. Сырых, относится к числу генетических, отражающих весь процесс взаимообусловленного возникновения и развития данных явлений [3, с. 105], при которой изменения в одном из явлений вызывают адекватные изменения в другом. То есть государственно-правовая система отнесена к числу сложных органических систем, а не простой суммативной общности политико-правовых институтов.

Подчеркивая эту мысль, Н. Неновски отмечал, что государство и право представляют собой единое «системное целое»; сами они — составные части этого целого, в рамках которого происходит их взаимодействие как подсистем. Такое единство, однако, не только допускает, но и предполагает относительную самостоятельность государства и права, которые взаимодействуют между собой и другими частями надстройки, выступают подсистемами иных систем, поскольку государство — это разновидность политических организаций, а право — разновидность социальных норм [4, с. 34].

Комплексное воздействие государства и права на окружающую действительность предполагает существование единого государственно-правового механизма управляющего воздействия на общество. Объективно необходимую основу этого механизма составляют единые цели, задачи и принципы организующей деятельности государства и права.

Политико-правовая цель представляет собой идеально предполагаемую модель состояния общественной жизни, к которой стремится гражданское общество за счет использования определенного комплекса политико-правовых средств.

Эта модель объективна. Она определяется сущностной природой действующей политико-правовой системы и формируется на основе критического анализа современного состояния общественной жизни, к которому привлекаются все политические формирования, отражающие социально значимые потребности и интересы всего населения страны.

Цели могут быть разными, но основной стратегической целью, стоящей перед государством и правом, является обеспечение необходимого порядка и благополучия населения страны. Эта цель достигается посредством решения конкрет-

ных задач, отражающих специфику исторического этапа развития государства и права.

В отличие от целей задачи всегда конкретны и детальны. Они определяют сегодняшнее поведение субъектов, обеспечивающих своими действиями возможность наступления этого будущего, показывают, как и с помощью чего можно достичь предполагаемого результата.

Корректирующую роль при определении задач и характера деятельности субъектов в определенных сферах общественной жизни выполняют государственно-правовые принципы демократизма, равенства, справедливости, гуманизма и т.д. Именно они, воплощая опыт социального развития, отражают связь между закономерностями общественного функционирования, принимаемыми управленческими решениями и поведением субъектов государственно-правовой жизни.

Существенное значение для реализации механизма государственно-правового воздействия имеет объект этого воздействия. Таковыми являются те сферы общественной жизни, которые отличаются повышенной степенью общественной значимости и проблемности. Они нуждаются в государственном контроле и правовой регламентации. Наглядным примером могут послужить проблемы ЖКХ, отразившие необузданную алчность некоторых предпринимателей и незащищенность частных лиц. Причем объекты государственно-правового воздействия, отражая степень общности, актуальности и проблемности возникающих задач, динамично изменяются как на внутрисоциальном, так и на международном уровне. В этой связи следует отметить наметившуюся тенденцию стирания граней между внутренними и внешними функциями государства. Многие проблемы повседневной жизни даже современное, развитое государство самостоятельно решить не в состоянии. К их числу относятся проблемы экологической безопасности, терроризма, наркомафии и т.д. Они разрешимы лишь в результате совокупной, скоординированной совместной деятельности многих государств.

Для государственно-правового воздействия весьма важно определить субъекта такого воздействия. В своей деятельности он должен обладать соответствующим уровнем профессионализма, компетенции, необходимым объемом организационных и материальных возможностей, ответственностью за решение порученных вопросов и т.д. При этом следует обратить особое внимание на участие структур гражданского общества при формировании права, поддержании баланса интересов и осуществлении государственно-правовых функций. Они способны минимизировать бюрократические проявления, коррупцию, непрофессионализм и несправедливость управленческих решений в отношении граждан. Кроме них пока некому приостановить произвол чиновников и неконтролируемое стремление многих предпринимателей к быстрому, порой аморальному, обогащению за счет окружающих людей. В погоне за формированием среднего класса государство стыдливо закрывает на это глаза и лишь призывает не кошмарить предпринимателей. Действительно, необходимо поощрять предприимчивость и инициативу, но чувство гражданской ответственности формируется десятилетиями, а пока в массовом порядке производятся несъедобные продукты питания и оказываются некачественные услуги.

Необходимым и весьма важным компонентом государственно-правового воздействия является сбалансированный комплекс средств и способов такого воздействия. Средства политико-правового воздействия выступают своеобразным связующим звеном между идеально поставленной задачей, моделью предпола-

гаемого состояния общественной жизни и реальным результатом. Именно они обеспечивают претворение должного в сущее. Содержание средств политико-правового воздействия включает политически и юридически значимые деяния, направленные на достижение политико-правовых целей (проведение референдума, обсуждение и принятие закона и т.д.), политико-правовые инструменты, обеспечивающие совершение деяний и достижение желаемого результата. К числу наиболее распространенных инструментов воздействия относятся разнообразные стимулы (льготы, преференции, субсидии привилегии и т.д.), ограничения (обязанности, ответственность, запреты и т.д.), а также средства юридической техники (кворум, квоты, юридические конструкции, терминология и т.д.), позволяющие должным образом оформить и документально закрепить определенные комплексы достаточных и допустимых средств управленческого воздействия. При этом допустимые законом средства должны быть сбалансированы таким образом, чтобы определять не только внешние, наглядно проявляющиеся поступки адресатов, но и формировать их сознание, мотивацию общественно-полезного поведения в социально значимых ситуациях.

Перечисленные средства служат базовой основой использования определенного способа политико-правового воздействия. Кроме средств, в его содержание входят политико-правовые приемы и процедуры, позволяющие наиболее рационально и с максимальной пользой использовать предполагаемые средства. Приемы отражают последовательность и акцентированное использование различных средств в процессе их воздействия на сознание и поведение адресатов, а процедуры проявляются в системе последовательных деяний субъектов, использующих необходимый комплекс средств для достижения политико-правовых целей.

Различают три основных способа воздействия: запрет, обязывание и дозволение. Именно они позволяют наиболее целесообразно разграничить и установить необходимый паритет общественных и личных интересов в социально значимых ситуациях.

Запрет означает возложение на субъекта пассивной обязанности не совершать определенных социально вредных деяний. Он отличается категоричностью, четкостью и детальной определенностью зафиксированных в нем требований, предупреждает и пресекает совершение социально-вредных поступков.

Обязывание предполагает императивно адресное возложение обязанности на определенного субъекта и свидетельствует о необходимости активного выполнения конкретных социально полезных действий под страхом наказания. Этот способ служит своеобразным профилактическим средством против игнорирования общезначимого интереса, проявления неорганизованности и возможного причинения вреда. Он должен отличаться четкостью и определенностью. Причем императивность обязывания может существенно снижаться при отсутствии санкций за его невыполнение.

Дозволение выражается в предоставлении субъекту возможности совершать определенные деяния по удовлетворению личного или общественного интереса. С помощью дозволений стимулируется социально полезное поведение. Наиболее значимые поступки, как правило, обеспечиваются поощрением. Но любое дозволение вовсе не означает свободу без границ. Адресаты должны быть морально и профессионально готовы к использованию дозволений.

Содержание и системная совокупность средств и способов воздействия не могут быть определены произвольно. Для этого необходим целый комплекс как объективных, так и субъективных факторов. Среди них особо следует выделить специфику объекта воздействия, особенность правового положения субъектов, сложившуюся практику и т.д. При этом очень важно обеспечить системность использования политико-правовых средств, их согласование с моральными, религиозными и т.п. социальными нормами, сложившимися традициями и национальными ценностями общественной системы.

Завершающим структурным элементом механизма государственно-правового воздействия является реальный результат этого воздействия, который должен состоять не только в реформировании определенных сфер общественной жизни, но и в удовлетворении сбалансированных потребностей и интересов людей, ради которых и осуществлялось государственно-правовое воздействие. Наглядным примером значимости данного структурного элемента служит проблема исполнимости судебных решений, когда управленческое решение формально-юридически принято, проблема вроде бы решена, но реальные потребности заинтересованных субъектов, ради которых возбуждалось дело, не удовлетворены, и процесс государственно-правового воздействия не может быть завершен.

Таким образом, механизм государственно-правового воздействия представляет собой систему функциональных связей, сложившихся между государственными органами и компетентными негосударственными организациями, использующими определенные комплексы сбалансированных политико-правовых средств по поводу достижения целей и решения задач в определенных сферах общественной жизни.

Библиографический список

1. *Афанасьев В.Т.* Социальная информация и управление обществом. М.: Политиздат, 1975. 408 с.
2. *Морозова Л.А.* Теория государства и права. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Российское юридическое образование, 2010. 414 с.
3. *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: в 2 т. Т. 1: Элементарный состав. 2-е изд. испр. и доп. М.: Юридический дом Юстицинформ, 2001. 527 с.
4. *Неновски Н.* Единство и взаимодействие государства и права. М.: Прогресс, 1982. 147 с.

References

1. *Afanasiev V.T.* Social Information and Society Management. M.: Politizdat, 1975. 408 p.
2. *Morozova L.A.* The Theory of State and Law. 4-th Edition amended. M.: Russian Legal Education, 2010. 414 p.
3. *Syrykh V.M.* Logical Foundations of the Common Theory of Law. In 2 volumes. V. 1. 2-nd Edition amended. M.: The Legal House Yustitsinform, 2001. 527 p.
4. *Nenovski N.* The Unity and Interaction of State and Law. M.: Progress, 1982. 147 p.

УДК 340.12

Е.М. Терехов

ПРИНЦИПЫ ПРАВОИНТЕРПРЕТАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Введение: в связи с совершенствованием нормативных правовых актов, практикой их применения, активным развитием общественных отношений повышается востребованность юридической деятельности. Возникает необходимость большего использования отдельных форм ее реализации. Одной из таких форм выступает правоинтерпретационная деятельность, которая практически не изучена в современной правовой науке, что обуславливает недооцененность ее потенциала, а также свидетельствует об актуальности исследований в данном направлении. **Цель:** анализ основополагающих начал реализации правоинтерпретационной деятельности. **Методологическая основа:** представлена совокупностью методов научного познания, среди которых основное место занимают методы системности, анализа и сравнительно-правовой. **Результаты:** в работе исследуются основополагающие принципы осуществления правоинтерпретационной деятельности, дается их характеристика, предлагаются классификации. **Выводы:** принципы правоинтерпретационной деятельности взаимосвязаны и взаимообусловлены, а их перечень не является исчерпывающим. Специфика основных руководящих начал заключается в том, что они применяются комплексно, поскольку без этого невозможны функционирование и эффективное развитие правоинтерпретационной деятельности.

Ключевые слова: юридическая деятельность, правоинтерпретационная деятельность, акт толкования права, интерпретационная практика, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ.

Е.М. Terekhov

PRINCIPLES OF LAW-INTERPRETATION ACTIVITY

Background: the demand for the legal activity is increasing in connection with the improvement of the regulatory legal acts, the practice of their application, the active development of the social relations. There is a need for the greater use of the individual forms of its implementation. One of such forms is the law-interpretation activity, which is practically not researched in the modern legal science. It stipulates underestimation of its potential and also testifies to the relevance of the research in the given direction. **Objective:** the author of the article intends to analyze the fundamental principles of the law-interpretation activity. **Methodology:** in doing the research a set of methods of scientific knowledge were used: methods of system analysis and comparative-legal one. **Results:** the author researched the basic principles of the implementation of the law-interpretation activity, proposed the system of their classification and their characteristics. **Conclusions:** the author of the article states that principles of law-interpretation activity are interrelated and interdependent and their list is not exhaustive. The specificity of the guiding principles is that they are applied in a

© Терехов Евгений Михайлович, 2018
Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин (Балаковский филиал Саратовской государственной юридической академии); e-mail: terekhov1989@yandex.ru
© Terekhov Evgeny Mikhailovich, 2018
Candidate of Law, Associate Professor of the Department of state and legal disciplines (Balakovo branch of Saratov State Law Academy)

comprehensive manner as without them the functioning and effective development of the law-interpret activity is impossible.

Key-words: *legal activity, law-interpret activity, act of interpretation of law, interpretation practice, Constitutional Court of the Russian Federation, Supreme Court of the Russian Federation.*

В условиях глобализации вслед за усложнением социально-экономической и политической жизни усложняется и правовая жизнь общества. В рамках последней особое место занимает юридическая деятельность, которая в самом общем виде подразделяется на правотворческую, правоинтерпретационную и правоприменительную. Среди всех ее разновидностей правоинтерпретационный вид в отечественной правовой науке исследован меньше других. Вместе с тем с уверенностью можно сказать, что без нее невозможно качественное и результативное правоприменение.

Постоянные дополнения и изменения в российском законодательстве, а также количественный рост принимаемых нормативных правовых актов иногда приводят к неопределенности смысла отдельных положений закона, что усиливает остроту вопроса толкования права.

Правоинтерпретационная деятельность осуществляется на основе определенных идей (основных положений), которые выступают ее принципами.

Принципы правоинтерпретационной деятельности — это основополагающие начала, определяющие общие подходы при ее реализации. В юридической науке пока не решен вопрос относительно того, с учетом каких принципов следует реализовывать правоинтерпретационную деятельность.

А.С. Пиголкин в своих трудах затрагивал такие принципы правоинтерпретационной деятельности, как законность, общеобязательность, профессионализм, системность, взаимосвязь с толкуемым нормативным правовым актом [1, с. 119–155].

Аналогичные принципы выделяет А.Ф. Черданцев [2, с. 150–165].

В.Н. Карташов обращает внимание на принципы законности, гуманизма, справедливости, безупречности, оперативности [3, с. 70].

В субъектах РФ имеются самостоятельные законы, посвященные региональной правоинтерпретационной деятельности, предусматривающие в т.ч. наличие принципов правоинтерпретационной деятельности. Так, на территории Пензенской области к таковым относят законность, единство, полноту и непротиворечивость нормативных правовых актов¹, а в Санкт-Петербурге принципами правоинтерпретационной деятельности выступают законность и единство правовой системы².

На наш взгляд, принципы правоинтерпретационной деятельности целесообразно подразделять на общие (базовые) и специальные (индивидуальные). Общие принципы выражают природу правоинтерпретационной деятельности, а специальные развивают, конкретизируют, уточняют ее направленность и содержание.

¹ См.: Закон Пензенской области от 5 октября 2012 г. № 2296-ЗПО «Об официальном толковании законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области» // Российская газета. 2012. 7 окт.

² См.: Закон Санкт-Петербурга от 2 октября 2003 г. № 522-77 «Об официальном толковании законов Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2003. № 12.

Общими принципами правоинтерпретационной деятельности выступают законность, гласность, профессионализм, научность.

Принцип законности означает, что правоинтерпретационная деятельность охватывается рамками закона и проводится в строгом соответствии с ним. Он раскрывается в том, что все правовые акты, в т.ч. интерпретационные, издаются в соответствии с буквой закона и не могут ей противоречить. Если акт толкования права признан не соответствующим закону, то он не подлежит использованию в юридической практике и должен быть отменен.

В период с 2012 по 2014 г. двумя судебными инстанциями (Дмитровским районным судом Москвы и Московским областным судом) по исковому заявлению органов прокуратуры РФ к муниципальному образованию и физическому лицу было принято решение о незаконности продажи по льготной цене арендованного земельного участка в случае отсутствия на нем жилого дома. Суды двух инстанций полностью поддержали сторону надзорного ведомства, используя толкование, данное последним по смыслу спорных правовых норм. В Верховный Суд РФ ответчиком-физическим лицом была подана жалоба, при рассмотрении которой высший орган судебной власти обратил внимание, что под дачным строительством не должна подразумеваться обязанность собственника что-то построить, поскольку это не отражено в законе. Верховный Суд РФ разъяснил, что это сложившееся толкование, противоречащее смыслу закона, не должно быть использовано в правосудии, тем более его нельзя учитывать при вынесении решения по делу. В итоге высшим органом судебной власти правовые акты двух судебных инстанций были отменены, а дело было направлено на новое рассмотрение³.

Принцип гласности предполагает открытый и прозрачный характер правоинтерпретационной деятельности. Он присущ всем видам юридической деятельности. В.П. Беляев и Г.С. Беляева справедливо замечают, что его следует воспринимать как «необходимый атрибут современного демократического общества, посредством которого общественность информируется о реальном положении дел своеобразным методом» [4, с. 1172].

Результаты правоинтерпретационной деятельности публикуются в соответствующих изданиях. Любой желающий может с ними ознакомиться, начиная от депутатов Государственной Думы РФ и заканчивая рядовыми гражданами. Так, печатным органом Верховного Суда РФ выступает «Бюллетень Верховного Суда РФ»⁴. Помимо этого, постановления Пленума Верховного Суда РФ могут быть опубликованы в официальных источниках опубликования нормативных правовых актов, к примеру, в издании «Российская газета»⁵.

Принцип профессионализма предусматривает реализацию правоинтерпретационной деятельности специальными субъектами, имеющими высокую квалификацию в сфере права, и указывает на то, что субъекты правоинтерпрета-

³ См.: *Каранетян Ю.* ВС не согласился со «сложившимся толкованием». URL: http://pravo.ru/court_report/view/114811/ (дата обращения: 23.12.2017).

⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (с изм. на 15 февраля 2016 г. № 2-ФКЗ) // *Российская газета*. 2014. 7 февр.; 2016. 17 февр.

⁵ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 54 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» // *Российская газета*. 2017. 9 янв.

ционной деятельности обладают обширными профессиональными знаниями и богатым опытом в сфере толкования норм права. Речь идет в первую очередь об органах судебной власти и о судьях, в частности, которые ежедневно сталкиваются с вопросами раскрытия смысла норм права. Данный принцип раскрывается в безукоризненном знании текста нормативных правовых актов, практике их применения (в т.ч. в разных регионах России) и осуществляемой на этих основах правоинтерпретационной деятельности.

В 2016 г. в Италии состоялся юбилейный 15-й Диалог судей высших судов России и Германии, на котором было обращено внимание на отдельные моменты соотношения национального и наднационального судопроизводства⁶.

Принцип научности предусматривает участие в правоинтерпретационной деятельности представителей научных кругов (ученых), а также использование научных площадок для дальнейшего ее развития и совершенствования.

Пленумом Верховного Суда РФ было принято постановление, которым учрежден Научно-консультативный совет⁷. Одна из задач функционирования последнего заключается в разработке научно обоснованных рекомендаций по неоднозначным вопросам судебной интерпретационной практики. Типичный тому пример — итоговая справка по обобщению судебной практики по вопросам применения Арбитражного процессуального кодекса РФ и норм Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», изданная с учетом мнения Научно-консультативного совета при Федеральном арбитражном суде Западно-Сибирского округа и утвержденная на заседании Президиума Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа 12 октября 2012 г.⁸

Специальными принципами правоинтерпретационной деятельности выступают: единообразие интерпретационной практики; приоритет результатов судебного толкования норм права; приоритет национального толкования над зарубежным.

Принцип единообразия интерпретационной практики означает, что акты толкования норм права не должны противоречить друг другу.

Объединение Верховного и Высшего Арбитражного Суда РФ, посредством судебной реформы в 2014 году, в единый Верховный Суд РФ, усилило профессионализм и ответственность последнего за качество правоинтерпретационной деятельности. По словам Председателя Верховного Суда РФ, за последнее время «принято свыше 90 правовых позиций, направленных на устранение имевшихся противоречий в правоприменительной практике арбитражных судов и судов общей юрисдикции, исключающих возможность правовой неопределенности. Пленум Верховного Суда РФ принял 180 постановлений, из которых более 50 — по применению норм права и разъяснению вопросов судебной практики»⁹.

⁶ См.: Хроника международных связей Верховного Суда РФ в первом полугодии 2016 г. URL: <http://www.vsrif.ru> (дата обращения: 24.12.2017).

⁷ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 августа 2014 г. № 8 «Об утверждении Положения о Научно-консультативном совете при Верховном Суде Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 10.

⁸ URL: <http://faszso.arbitr.ru/files/pdf/is2.pdf> (дата обращения: 25.12.2017).

⁹ Кузнецов Г. Вячеслав Лебедев о развитии правосудия в России // Новая адвокатская газета. 2016. 6 дек.

Принцип формирования единой интерпретационной практики также реализуется путем исключения (отмены) определенных интерпретационных актов из правовой системы общества.

Верховный Суд РФ отменил акт толкования Федерального Арбитражного суда РФ, в котором давалось определение понятия «методы профилактики, диагностики, лечения, медицинской реабилитации» по причине того, что представление разъяснений по вопросам охраны здоровья не входит в компетенцию антимонопольного органа, следовательно, дано с превышением соответствующих полномочий и не имеет юридической силы¹⁰.

Принцип приоритета результатов судебного толкования норм права означает, что, в первую очередь, пристальному вниманию и анализу подлежат интерпретационные акты органов судебной власти, таких как, Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ.

Ведомственное толкование осуществляется федеральными органами исполнительной власти, однако в случае затруднения в установлении смысла конкретной нормы права, министерства и ведомства прибегают к помощи судебных разъяснений, используя последние за основу при принятии решения. Так, органами Федеральной налоговой службы РФ ежегодно изучаются интерпретационные акты Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ в части разъяснения спорных вопросов, посвященных исчислению налога на добавленную стоимость; налога на доходы физических лиц; налога на прибыль; земельного налога; применению патентной системы налогообложения и др.¹¹

Принцип приоритета национального толкования над зарубежным означает, что в случае противоречия между актами толкования норм права Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека, предпочтение должно отдаваться правовым актам Конституционного Суда РФ.

Принятие Конституционным Судом РФ Постановления от 14 июля 2015 г. № 21-П официально зафиксировало рассматриваемый принцип¹², который впоследствии получил законодательное закрепление в форме Федерального конституционного закона от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации”»¹³.

Подводя итог вышесказанному, стоит отметить, что исследуемый принцип получил распространение и в ряде зарубежных государств, таких как Англия, Гер-

¹⁰ См.: Решение Верховного Суда РФ от 18 августа 2016 г. № АКПИ16-546 «О признании недействующим абзаца десятого пункта 1 письма Федерального Арбитражного суда России от 28 мая 2015 г. № АД/26584/15 «О разъяснении отдельных положений Федерального закона „О рекламе”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_204776/ (дата обращения: 05.12.2017).

¹¹ См.: Письмо Федеральной налоговой службы РФ от 7 июля 2016 г. № СА-4-7/12211@ «О направлении судебной практики» // Экономика и жизнь. 2016. № 30.

¹² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона „О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона „О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2015. 27 июля.

¹³ См.: Российская газета. 2015. 16 дек.

мания, Италия, где в случае возникновения противоречий между толкованием национальных судов и зарубежных используют национальные разъяснения [5].

Результат проведенного исследования

Рассмотренные принципы правоинтерпретационной деятельности взаимосвязаны и взаимообусловлены, а их перечень не является исчерпывающим. Специфика рассмотренных руководящих начал заключается в том, что они применяются комплексно, поскольку без этого невозможны функционирование и эффективное развитие правоинтерпретационной деятельности.

Библиографический список

1. *Пиголкин А.С.* Толкование нормативных актов в СССР. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. 166 с.
2. *Черданцев А.Ф.* Толкование советского права. М.: Юридическая литература, 1979. 168 с.
3. *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества: в 4 ч. Ч. 4: Интерпретационная юридическая практика. Ярославль: ЯГУ, 1998. 127 с.
4. *Беляев В.П., Беляева Г.С.* Принципы и гарантии процессуального правового режима юридической деятельности // *Lex Russica*. 2014. № 10 (Т. XCV). С. 1169–1176.
5. *Козлова Н.* Исключительное право // *Российская газета*. 2015. 23 июля.

References

1. *Pigolkin A.S.* Interpretation of Normative Acts in the USSR. M.: State Publishing House of Legal Literature, 1962. 166 p.
2. *Cherdantsev A.F.* Interpretation of Soviet Law. M.: Legal literature, 1979. 168 p.
3. *Kartashov V.N.* Introduction to the General Theory of the Legal System of Society. P.4. Interpretative legal practice. Yaroslavl: Yaroslavl State University, 1998. 127 p.
4. *Belyaev V.P., Belyaeva G.S.* Principles and Guarantees of the Procedural Legal Regime of Legal Activity // *Lex Russica* [Lex Russica]. 2014. № 10 (Т. XCV). P. 1169–1176.
5. *Kozlova N.* Exclusive Right // *Rossiyskaya Gazeta*. 2015. July 23rd.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 340.5

Т.А. Дураев, Н.В. Тюменева

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В МЕЖДУНАРОДНЫХ ИСЛАМСКИХ ДОКУМЕНТАХ

Введение: в статье речь идет о последствиях демократизации арабских государств, в результате которой в национальных конституциях были закреплены права человека. С целью сохранения своей национально-культурной идентичности и особенностей государственно-правовой системы арабские государства приняли свои международные исламские документы о правах человека. **Цель:** провести исследование формы и содержания международных исламских документов о правах человека и сравнить их с аналогичными международными актами. **Методологическая основа:** с помощью диалектического метода показано влияние демократизации на развитие государственно-правовой системы арабских стран; сравнительно-правовой метод позволил выявить единство в понимании и закреплении прав человека в международных правовых актах и исламских документах, а также особенности понимания, содержания прав человека в соответствии с нормами шариата. **Результаты:** проанализированы положения международных исламских документов, а также международные документы о правах человека с соответствующими исламскими доктринами. **Вывод:** развитие идеи прав человека в арабских государствах испытывает внешнее западное влияние, поэтому исламская форма используется для закрепления норм европейского типа о правах и свободах.

Ключевые слова: права человека, исламское право, шариат, демократизация, международные акты о правах человека.

T.A. Duraev, N.V. Tyumeneva

HUMAN RIGHTS IN INTERNATIONAL ISLAMIC DOCUMENTS

Background: the article deals with the consequences of the democratization of Arab States as a result of which human rights were enshrined in the national constitutions. In order to preserve its national and cultural identity and the peculiarities of the state

© Дураев Таулан Азреталиевич, 2018
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права (Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского); e-mail: taulan-d@yandex.ru

© Тюменева Наталия Владимировна, 2018
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права (Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского); e-mail: tumeneva82@mail.ru

© Duraev Taulan Azretalievich, 2018
Candidate of Law, Associate professor, Professor of Constitutional and Municipal law department (Saratov National Research state University, named after N.G. Chernyshevsky)

© Tyumeneva Nataliya Vladimirovna, 2018
Candidate of Law, Associate professor, Associate professor of Theory of State and Law department (Saratov National Research state University, Named after N.G. Chernyshevsky)

legal system, the Arab states have adopted their international Islamic human rights instruments. Objective: the authors of the article intend to study the form and content of the international Islamic instruments on human rights and compare them with similar international acts. Methodology: in doing the research different methods of study were used. The dialectical method demonstrates the effect of democratization upon the development of the state legal systems of Arab countries; with the help of comparative legal method the unity in understanding and securing human rights in international instruments and Islamic documents was revealed as well as a particular understanding human rights in accordance with Shariah. Results: the provisions of international Islamic documents were analyzed as well as international human rights instruments with relevant Islamic doctrines. Conclusions: development of the idea of human rights in the Arab states is experiencing external Western influence, so the Islamic form is used to consolidate the European type of norms in rights and freedoms.

Key-words: *human rights, Islamic law, Shariah, democratization, international acts on human rights.*

Распространенной тенденцией политической интеграции является всеобщая демократизация государств, которая активно началась после Второй мировой войны. Идеологической основой этого процесса выступили персонцентристские идеалы западного либерализма, основой которых послужило провозглашение прав и свобод человека высшими ценностями. Формализованные в международный стандарт, права человека стали имплементироваться в национальные конституции, в т.ч. незападных государств. Наиболее противоречивые последствия демократизация вызвала в арабских государствах, к которым относят 22 государства-члена Лиги арабских государств, расположенных на территории Северной Африки и Западной Азии.

Юридической предпосылкой, подготовившей почву для начала послевоенной демократизации, стало, во-первых, членство арабских государств в ООН; во-вторых, обязательства, которые они приняли на себя, по всем положениям Устава ООН и перед ООН, касающимся прав человека. Так, большинство арабских государств ратифицировали и взяли на себя обязательства по реализации положений таких важнейших международных актов, как: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.)¹, Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.)², Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.)³. Это стало первым шагом на пути к универсализации арабских государственных режимов и конвергенции национальных правовых систем по лекалам либерально-демократического стандарта.

Рекомендательный характер Всеобщей декларации 1948 г. и ее резолютивная форма обеспечили «мягкое» внедрение прав человека в национальное законодательство. Но уже через без малого 20 лет были приняты общеобязательные для

¹ См.: Всеобщая декларация прав человека: принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек.

² См.: Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 44.

³ См.: Международный пакт о социально-экономических и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 36.

государств-участников ООН пакты 1966 г., с помощью которых универсализация прав человека приобрела императивную форму.

На практике настойчивое требование об исполнении обязательств, связанных с закреплением и обеспечением прав человека, было неоднозначно воспринято многими государствами, в арабском мире этот императив вызвал оппозиционную реакцию. Универсальная концепция прав человека на самом деле стала отражением западного представления о свободе личности, не учитывающим культурные и иные особенности различных народов мира [1, с. 396]. В печати появились высказывания о геополитической [2, с. 4] и идеологической экспансии прав человека [3, с. 109]. Впоследствии попытка навязать международный стандарт арабским государствам вылилась в вооруженные конфликты, которые охватили Ближний Восток.

Основной причиной отторжения международного стандарта прав человека арабскими государствами стала его несочетаемость, а зачастую и разногласия с догмами исламского права [4, с. 355], выступающего ведущим источником права и законодательства в исламских государствах. Исламские правоведы критически относились и относятся к правам человека как к чуждым ценностям, отражающим религиозные идеи христианства и иудаизма⁴. Ортодоксальный же ислам пропагандирует иные ценности: богобоязненность, покорность.

Современная мусульманская мысль не считает позитивистскую концепцию западного права совершенной или хотя бы рациональной, пригодной для долговременного регулирования отношений из-за того, что она «основана не на объективном критерии, а на субъективных сиюминутных интересах человека, государства и прочих» [5, с. 28–29]. По мнению исламских правоведов, совершенство исламского права заключается в том, что в основе его лежит «объективный неизменный критерий — это воля Всевышнего, которая выражена в шариате — Коране и Сунне Пророка» [5, с. 29]. Соответственно, нормы Корана и Сунны Пророка носят основополагающий характер.

Принципиальная разница в понимании прав и свобод личности состоит и в том, что западные юристы возводят в абсолют естественные права человека и видят их источник в человеке, в его свободах, а исламские юристы источником прав человека считают шариат — божественный закон. Соответственно высшей справедливостью на Западе полагают признание и закрепление прав и свобод личности в законе, во-первых, для ограничения вмешательства государства в личную жизнь человека, а во-вторых, для создания системы гарантий реализации и защиты прав и свобод личности. Согласно позиции исламских богословов права и свободы личности необходимы для претворения предписаний шариата в жизнь. Следовательно, принципиально различны функциональные роли института прав и свобод личности. В западном праве права и свободы очерчивают пределы и степень вмешательства публичных институтов в сферу личной свободы человека, а в мусульманском — они необходимы для обеспечения действия самого права (шариата). Показательно в этом смысле отношение исламского общества к общепризнанным принципам и нормам международного права, которые не отличаются единством. Например, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты категорично заявили о непризнании Всеобщей декларации прав и

⁴ См.: *Абдуллах ибн Абд аль-Мухсин ат-Турки*. Ислам и права человека / пер. Владимира (Абдалла) Нирша. Эр-Рияд, 2008. С. 15. URL: https://d1.islamhouse.com/data/ru/ih_books/single/ru_hokak_alnsan_in_islam.pdf (дата обращения: 10.10.2017).

свобод человека и гражданина⁵. Некоторые арабские государства критиковали ее, поскольку светское понимание иудейско-христианской теории прав человека не может быть реализовано в мусульманских странах без нарушения исламского законодательства [6, с. 113].

Другие же государства, хотя и ратифицировали некоторые международные документы, но реализуют их положения формально. Это обеспечивается, во-первых, непровозглашением прав и свобод в качестве высших ценностей, что уже само по себе нивелирует их роль и сводит ее всего лишь к формальной констатации закрепления на конституционном уровне прав человека. Во-вторых, как правило, в национальных конституциях отсутствует отсылка к общепризнанным принципам и нормам международного права в вопросах правового регулирования прав человека, что также не способствует их универсализации и свидетельствует о том, что арабо-мусульманский мир не пошел по пути простого копирования содержания прав и свобод человека.

Неприемлемость западного пути развития и, соответственно, неоднозначное восприятие международного стандарта прав человека [7, с. 13] породили необходимость создания исламскими организациями собственных правовых документов о правах человека для мусульманского мира. Формирование собственного исламского стандарта стало возможным в связи с тем, что в XX в. мусульманское право приобрело кодифицированную форму. В частности, во многих исламских государствах к середине прошлого века были приняты законодательные акты в сфере личного статуса человека (например, в Египте, Алжире, Ираке, Тунисе, Иордании и других), последовательно закрепившие идею о том, что понятие о правах личности заложено в Коране.

Разработка исламской концепции прав человека стала одновременно и попыткой сохранить свою национально-культурную и государственно-правовую идентичность, и реакцией на ту определяющую роль, которую после Второй мировой войны стала играть западная концепция прав человека, основанная на либерально-демократических ценностях.

Симптоматично, что разработке международных исламских документов предшествовал сравнительно-правовой анализ содержания международных документов о правах человека с соответствующими исламскими доктринами. Однако здесь исламские юристы столкнулись с крупной проблемой, связанной с отсутствием единства в понимании и содержании прав человека в самом исламском праве, включающем разнообразные исламские доктрины. Кроме того, в исламском мире не оказалось государства-лидера, играющего роль полюса [8, с. 155], способного определить стратегию выбора политической, экономической и ценностной систем. Это заведомо предопределило ситуацию, в которой конкуренция с западной идеологией прав человека и создание исламского порядка существенно затруднились⁶.

Однако арабский мир сделал попытку создать альтернативу Западу и принял свои ключевые документы о правах человека: Всеобщую исламскую декларацию

⁵ См.: *Абдуллах ибн Абд аль-Мухсин ат-Турки*. Указ. раб. С. 15.

⁶ См.: *Комлева Н.А.* Поствестфальский мировой порядок как системная угроза национальной безопасности современных государств // Электронное научное издание «Пространство и время». 2013. Т. 3. Вып. 2. URL: <http://www.j-spacetime.com/actual%20content/t3v2/index.php> (дата обращения: 10.11.2017).

прав человека (далее — Исламская декларация)⁷, принятую Международным исламским советом в сентябре 1981 г., Каирскую Декларацию прав человека в исламе (1990 г.) (далее — Каирская декларация)⁸, Арабскую Хартию прав человека (2004 г.) (далее — Хартия), вступившую в силу в 2008 г.⁹ Эти акты стали неким компромиссом между западным либеральным стандартом прав человека и исламской доктриной о месте и роли человека в обществе.

Права человека, закрепленные в названных актах, основаны на таких принципах шариата, как: свобода и достоинство, равенство и справедливость. Аналогичные принципы выступают идеями-началами прав человека и в западном законодательстве, но влияние религиозных исламских факторов заметно отличает понимание данных принципов, например, относительно свободы личности и ее пределов. Так, если либеральный стандарт допускает ограничение свободы человека рамками свободы других людей, то в исламе свобода человека ограничена императивными нормами шариата. Следовательно, на уровне конституционного законодательства права и свободы человека поставлены в рамки шариата [9, с. 217].

Особенность вышеназванных исламских документов состоит в том, что они отражают предписания Корана и явно демонстрируют превосходство исламских ценностей над западными идеями, а духовное начало выступает духовной основой исламских документов. Так, например, в Преамбуле Каирской декларации закреплено, что исламская община — «лучшая, которая дала человеческой цивилизации сбалансированную культуру...», и что она «должна указать правильный путь человечеству».

Центральным принципом рассматриваемых актов является равенство, на основе которого должен быть выстроен исламский порядок, основанный на равноправии людей и запрете дискриминации. Но при этом, например, в Каирской декларации подчеркивается догмат абсолютного единобожия и призыв «не поклоняться никому, кроме Аллаха». Если учесть еще и отсутствие во всех рассматриваемых документах упоминания о возможности выбора веры, т. е. о праве перехода в иную веру (что в принципе не допускается в исламе, а в некоторых государствах вероотступничество наказывается смертной казнью) или атеизме, то запрет дискриминации по религиозному признаку носит условный характер.

Некоторые положения рассматриваемых документов сформулированы, очевидно, в пользу граждан-мусульман. Например, в ст. 2 Хартии закреплено обязательство государств-участников по обеспечению всех находящихся на их территориях лиц всеми признаваемыми в Хартии правами и свободами. Однако данная норма фактически отменяется последующими нормами, которые связывают предоставление конкретных прав и свобод и их гарантий с наличием гражданства, причем в Хартии не уточняется, о каком гражданстве идет речь — об общеарабском или о гражданстве конкретного арабского государства.

⁷ См.: Всеобщая исламская декларация прав человека: принята 19 сентября 1981 г. Исламским советом Европы в Париже. URL: <http://constitutions.ru/?p=500> (дата обращения: 10.11.2017).

⁸ См.: Каирская декларация прав человека в исламе: принята в Каире в 1990 г. государствами-членами Организации исламского сотрудничества. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 10.11.2017).

⁹ См.: Арабская Хартия прав человека (принята в 2004 г. Лигой Арабских государств). URL: <http://constitutions.ru/?p=512> (дата обращения: 10.11.2017).

Ряд положений рассматриваемых документов защищает статус арабского гражданина по отношению к неарабским гражданам. Это касается, в частности, права на участие в управлении общественными делами, права на свободу вероисповедания, мысли и слова, закрепленных в Исламской декларации; права на труд, права на частную собственность, закрепленных в Хартии. Отмечено также, что приобретение знаний и поиск правды — не только право, но и обязанность каждого мусульманина согласно Исламской декларации. Данные положения отражают неравенство правового статуса мусульманина и немусульманина, что является дискриминационным с точки зрения современного международного права.

В ст. 6 Исламской декларации упоминается о равенстве женщины и мужчины и подчеркивается, что они равны. Однако правовой статус мужчины и женщины не одинаков. Например, эта же статья Исламской декларации возлагает на мужчину ответственность за обеспечение достатка семьи и ее защиту, аналогичная обязанность закреплена в п. «б» ст. 6 Каирской декларации. Отсутствие в рассматриваемых документах прямого запрета на полигамию также следует рассматривать как одну из форм дискриминации в отношении женщины.

Некоторые важные гражданские и политические права и свободы отсутствуют в рассматриваемых документах. Так, в Хартии не упоминается о праве на участие в управлении общегосударственными делами, которое, как правило, осуществляется непосредственно или через представительные органы власти, сформированные путем прямого общенародного тайного голосования на равноправной основе; в ней также отсутствуют права на создание политических партий и организаций [10, с. 198].

Не прописан также ряд судебных и процессуальных гарантий защиты прав личности. Например, закреплено формальное равенство прав и свобод (ст. 19 Исламской декларации), но на основе норм шариата не установлен запрет на вынесение смертного приговора в отношении несовершеннолетних (ст. 2 Хартии); субъективное вменение и степень вины определяются по нормам шариата (п. «г» ст. 19 Каирской декларации).

Во всех документах закреплено право на правосубъектность, но не установлен запрет на рабство и работорговлю. Введено ограничение всех прав и свобод нормами исламского шариата (ст. 24 Каирской декларации).

Анализируемые документы не содержат каких-либо обязательств государств-участников по принятию соответствующих законодательных или иных мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления признаваемых прав и свобод. Иными словами, положения рассматриваемых актов носят рекомендательный характер для государств-участников. Этому созвучно утверждение некоторых специалистов, которое гласит, что арабские страны пошли на принятие Хартии для использования ее «в качестве регионального ограждения от оказываемого международным сообществом давления» [10, с. 200].

Таким образом, анализируя положения международных исламских документов, следует отметить, что развитие идеи прав человека в арабских государствах испытывает внешнее западное влияние, поэтому исламская форма используется для закрепления норм европейского типа о правах и свободах. Это важное обстоятельство определяет схожесть международных исламских документов с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Далее. Ратификация арабскими государствами ключевых международных документов и принятие собственных деклараций, по своим формулировкам близким к международным стандартам, свидетельствует об отсутствии непреодолимых различий между исламским и либеральным подходом к правам человека. Поэтому следует отметить тенденцию сближения исламской концепции с международным стандартом прав человека [11, с. 118].

Несмотря на начавшуюся демократизацию государственно-правовой жизни в ряде арабских государств, исламские критерии продолжают оказывать серьезное влияние на закрепление прав и свобод человека, на их осуществление путем включения в законодательство или санкционирование в косвенной форме. Соответственно, внешняя схожесть (т.е. схожесть формы) не означает тождественности содержания. Религиозно-этические основания продолжают играть важную роль в понимании прав и свобод человека, поэтому по некоторым положениям исламская и западная (светская) доктрина прав человека не совпадут никогда. Например, вопросы свободы личности и ее пределов, свободы совести и вероисповедания, места и роли женщины в обществе, ограничения прав человека всегда будут зависеть от императивных предписаний шариата.

Внедрение прав человека в традиционное исламское общество встречает трудности и в связи с сохранением в массовом политическом и правовом сознании традиционно-мусульманского понимания вопросов права, государства, политической власти и т.д. Нормы документов о правах человека во многом не совпадают с массовым правосознанием и сложившейся в мусульманском обществе системой ценностей, которые формируются под влиянием религиозных догм. Это обстоятельство существенно затрудняет реализацию прав и свобод личности в арабских странах и часто приводит к нарушениям норм о правах человека.

Библиографический список

1. *Марченко М.Н.* Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2009. 400 с.
2. *Бакина А.В.* Либерально-демократическая парадигма прав и свобод человека как инструмент геополитической экспансии: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Екатеринбург, 2008. 14 с.
3. *Тюменева Н.В.* Идеологическая экспансия прав человека как политико-правовое основание современных революций (на примере стран Африки и Арабского Востока) // Теории и технологии революций в XX–XXI вв.: сборник научных трудов по материалам IV Международной научно-практической конференции (Саратов, Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского, 26 мая 2017 г.) Ч. 1 / отв. ред. А.А. Вилков. Саратов: Саратовский источник, 2017. С. 108–113.
4. *Дураев Т.А., Тюменева Н.В.* Значение прав человека в исламском праве // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17. Вып. 3. С. 352–358.
5. *Сабери А.* Ислам и права человека // Вестник РУДН. Серия Международные отношения. 2008. № 3. С. 25–32.
6. *Anver M., Emon M. E., Benjamin G.*: Islamic Law and International Human Rights Law. Oxford University Press, 2012. 113 p.
7. *Аль Али Насер Абдель Рахим.* Защита прав и свобод человека в арабских странах. М., 2015. 196 с.

8. *Демченко А.В.* Внутренние факторы формирования внешней политики стран Арабского Востока // Вестник МГИМО университета. 2010. № 1. С. 153–165.

9. *Тюменева Н.В.* Особенности правового регулирования прав человека в Арабских государствах // Защита прав человека в современных условиях: теория и практика: материалы VII Международной научно-практической конференции (20 апреля 2017 г.). Пермь: Филиал образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права» в г. Перми, 2017. С. 215–219.

10. *Абашидзе А.Х., Ибрагим Ахмед Абдалла.* Арабская хартия прав человека // Правоведение. 2000. № 1. С. 196–200.

11. *Сюкияйнен Л.Р.* Ислам и права человека в диалоге культур и религий. М.: ООО «Садра», 2014. 212 с.

References

1. *Marchenko M.N.* State and Law in Conditions of Globalization. М.: Prospect, 2009. 400 p.

2. *Bakin A.V.* Liberal Democratic Paradigm of the Rights and Freedoms of the Individual as a Tool of Geopolitical Expansion: extended abstract of cand. dissertation. / A.V. Bakin Ural state University. Ekaterinburg, 2008. 14 p.

3. *Tyumeneva N.V.* The Ideological Expansion of Human Rights as Political and Legal Basis of the Modern Revolution (the example of Africa and the Arab East) // Theory and Technology Revolutions in the XX–XXI Centuries, the Collection of scientific works on materials of IV International scientific-practical conference (Saratov, Saratov state University named after N. G. Chernyshevsky, 26 may, 2017) Part 1. ed. by Professor A.A. Vilkov. Saratov: Publishing house «Saratov source», 2017. 108–113p.

4. *Duraev T.A., Tyumeneva N.V.* The Importance of Human Rights in Islamic Law // News of Saratov University. New series. The Economic Series. Management. Law. 2017. T. 17. Vol. 3. 352–358 p.

5. *Saberi A.* Islam and Human Rights // Bulletin of RUFFP. Series International Relations. 2008. No. 3. 25–32 p.

6. *Anver M., Emon M.E., Benjamin G.*: Islamic Law and International Human Rights Law. Oxford University Press, 2012. p. 113.

7. *Ali Al Nasser Abdel Rahim.* Protection of the Rights and Freedoms of an Individual in Arab Countries. М., 2015. 196 p.

8. *Demchenko A.V.* Internal Factors of Formation of the Foreign Policy of the Countries of the Arab East // Vestnik of MSUIR University. 2010. No. 1. 153–165 p.

9. *Tyumeneva N.V.* Features of Legal Regulation of Human Rights in the Arab states // Human Rights Protection in Modern Conditions: Theory and Practice: materials of VII International scientific-practical conference 20 April 2017 // Branch educational institution of higher professional education «Snt.-Petersburg Institute of foreign economic relations, economy and the rights» in Perm. Perm, 2017. 215–219 p.

10. *Abashidze A.H., Ibrahim Ahmed Abdallah.* The Arab Charter on Human Rights // Jurisprudence. 2000. No. 1. 196–200 p.

11. *Syukiyainen L.R.* Islam and Human Rights in the Dialogue of Cultures and Religions]. М.: LLC «Sadra», 2014. 212 p.

УДК 342. 727

З.Т. Кубеева

РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ДЕТСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Введение: защита детства — одна из основных задач государства. На современном этапе в конституционно-правовом механизме защиты детства во многих странах участвуют не только государственные органы, но и институты гражданского общества. Российская Федерация и Республика Казахстан — не исключение. **Цель:** определить роль неправительственных общественных организаций в осуществлении конституционно-правового механизма защиты детства в России и в Казахстане. **Методологическая основа:** диалектический метод научного познания, системный, формально-юридический, сравнительно-правовой методы исследования. **Результаты:** дано авторское определение неправительственных общественных организаций; исследовано конституционное законодательство, регулирующее деятельность неправительственных общественных организаций в сфере защиты детства; проанализирована деятельность светских и религиозных неправительственных общественных организаций по защите детства. **Выводы:** неправительственные общественные организации — важный инструмент осуществления общественного контроля над деятельностью государственных органов как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстан. Их деятельность является важным фактором совершенствования конституционно-правового механизма защиты детства, способствует комплексному решению проблемы. К сожалению, деятельность не всех неправительственных общественных организаций в сфере защиты детства можно охарактеризовать положительно.

Ключевые слова: конституционное право, защита детства, неправительственные общественные организации, гражданское общество, права человека.

Z.T. Kubeeva

THE ROLE OF NON-GOVERNMENTAL PUBLIC ORGANIZATIONS IN THE CONSTITUTIONAL MECHANISM OF THE CHILDHOOD PROTECTION IN THE RUSSIAN FEDERATION AND IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Background: child protection is one of the main tasks of the state. Nowadays, not only government bodies but also civil society institutions participate in the constitutional and legal mechanism of the childhood protection in many countries. The Russian Federation and the Republic of Kazakhstan are not the exception. **Objective:** the author of the article intends to identify the role of non-governmental public organizations in the implementation

© Кубеева Зульфия Тынимгереевна, 2018
Соискатель кафедры конституционного права (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: armus95@mail.ru

© Kubeeva Zulfija Tynymgereevna, 2018
Postgraduate degree seeker, Department of Constitutional Law (Saratov State Law Academy)

of the constitutional mechanism for the childhood protection in Russia and Kazakhstan. Methodology: in doing the research the following methods of study were used: dialectical method of scientific knowledge, system, formal-legal and comparative-legal methods of research. Results: the author's definition of non-governmental public organizations is given, the constitutional legislation that regulates the activities of non-governmental public organizations in the field of child protection is researched, and the activity of secular and religious non-governmental public organizations on the childhood protection is analyzed. Conclusions: the author of the article states that non-governmental public organizations are an important instrument for exercising public control over the activities of the state bodies both in the Russian Federation and in the Republic of Kazakhstan. Their activity is an important factor in improving the constitutional mechanism of the childhood protection contributing to the comprehensive solution to the problem of its protection. Unfortunately, the activities of not all non-governmental public organizations in the field of child protection can be characterized unambiguously positively.

Key-words: constitutional law, protection of childhood, non-governmental public organizations, civil society, human rights.

В настоящее время деятельность институтов гражданского общества приобретает все большее значение в конституционно-правовом механизме защиты детства как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстан. Одним из значимых структурных элементов гражданского общества являются неправительственные общественные организации. В то же время их правовой статус и конституционно-правовые основы деятельности еще недостаточно изучены в юридической литературе. Особенно мало внимания уделяется проблеме их участия в защите детства.

Согласно Конституции РФ в России создаются общественные объединения на добровольной основе. Это неправительственные правозащитные организации, которых в настоящее время насчитывается более 124 тыс. [1]. Их задача — обеспечение гражданского контроля за соблюдением прав человека государством в целом и всеми участниками, вовлеченными в социально-экономическую, общественно-политическую и духовно-культурную сферы жизни общества [2, с. 98–102]. По мнению Е.В. Нелюбиной, деятельность общественных объединений нацелена на защиту прав и интересов граждан, которые нарушаются вследствие действий или бездействия государственных органов и должностных лиц. Составная часть структуры взаимоотношений государственных органов и общественных объединений — их определенная конфликтность, поэтому демократическое государство должно разрабатывать эффективные механизмы разрешения таких конфликтов, обеспечивая взаимодействие государственных органов и общественных объединений [2, с. 98–102].

В действующем российском законодательстве отсутствует определение «негосударственные правозащитные организации». «В западной литературе общественные объединения, которые не преследуют политическую цель в своей деятельности, носят название «неправительственные организации», или сокращенно НПО (nongovernmental organization). Этот термин был введен в оборот в 1945 г. Уставом ООН, впоследствии закреплен в целом ряде международных документов и воспринят внутренним законодательством многих государств. Определение «неправительственная организация» передает главную особен-

ность их призвания: отражать интересы и чаяния общественности, а не позиции правительств» [3, с. 89].

Е.П. Яремчук предлагает понимать под негосударственной организацией добровольное объединение субъектов на основе общности интересов (профессиональных, социальных и иных), «создаваемое в целях оказания правовой или социальной помощи населению, действующее на территории одного или нескольких государств» [4, с. 19]. В то же время негосударственная организация относится к общественным организациям, деятельность, которых в России регулируется Федеральным законом РФ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изм. и доп. на 2 июня 2016 г.)¹, т.к. они формируются гражданами на добровольной основе для защиты общих интересов и достижения общих целей (ч. 1 ст. 3). Создание подобных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан (ч. 2 ст. 3). Отношения государства и общественных объединений в Российской Федерации регулируются положениями ст. 17 указанного Закона, согласно которой государство может вмешиваться в их деятельность только в случаях, установленных этим законом, а также может оказывать поддержку их деятельности. В Федеральном законе РФ от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» (в ред. от 31 декабря 2017 г.) указано, что «некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками» (ч. 1 ст. 2). Эти организации могут создаваться для защиты прав, законных интересов граждан (ч. 2 ст. 2). Согласно п. 2. 1 ст. 2, введенному Федеральным законом РФ от 5 апреля 2010 г., выделяются социально ориентированные некоммерческие, т.е. те, которые осуществляют «деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации»².

В Законе Республики Казахстан от 16 января 2001 г. «О некоммерческих организациях» (в ред. от 29 декабря 2014 г.) дается практически такое же определение этих субъектов и целей их функционирования (ст. 2 и ст. 4 Закона)³. Согласно ст. 6 указанного Закона общественные и религиозные объединения являются формами некоммерческих организаций. Глава 6 Закона «О некоммерческих организациях» посвящена вопросам регулирования отношений этих организаций и государства. В ст. 40 установлено, что государство поощряет деятельность подобных организаций и может взаимодействовать с ними, заключая соглашения о выполнении определенных работ для государства. Нормы данного Закона регулируют порядок осуществления контроля за деятельностью некоммерческой организации и приостановления ее деятельности и ее ответственности (ст. 41–43). В Законе Республики Казахстан отсутствует термин «социально ориентированная коммерческая организация» и не говорится об их участии в развитии гражданского общества. В ст. 4 указывается, что эти организации могут создаваться для достижения социальных целей. На наш взгляд, это свидетельствует о том, что Закон предполагает существование таковых.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930; 2016. № 23, ст. 3303.

² См.: Российская газета. 1996. 24 янв.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1, ст. 90.

³ См.: Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 1, ст. 8; Казахстанская правда. 2014. 30 дек.

Закон Республики Казахстан от 2 декабря 2015 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности неправительственных организаций»⁴ был призван повысить эффективность конституционно-правового регулирования взаимодействия некоммерческих организаций и государства. Так, были внесены изменения и дополнения в Закон «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» (в ред. от 18 апреля 2017 г.)⁵. В п. 2 ст. 1 дает понятие государственного социального заказа, выполняемого некоммерческой организацией, понятие координационного совета о взаимодействии с НПО при уполномоченном органе, регулируются вопросы контроля за выполнением государственного заказа и ответственности за его невыполнение.

Таким образом, неправительственными общественными организациями выступают добровольные объединения субъектов, действующие на территории одного или нескольких государств, создаваемые для защиты общих интересов и достижения общих целей. Государство не является их учредителем и может вмешиваться в их деятельность только в случаях, установленных законом. Некоммерческие организации могут быть светскими и религиозными.

Необходимо заметить, что НПО — важный инструмент осуществления общественного контроля над деятельностью государственных органов в развитых демократических государствах. В государствах же с менее развитыми демократическими традициями НПО либо не играют сколько-нибудь значительной роли, либо могут выполнять только узкий круг функций. По своим функциям они сходны с омбудсменами, но природа их различна: первые — это общественные формирования, не входящие в государственный аппарат, а омбудсмены — лица, призванные осуществлять вневедомственный контроль над органами государственной власти, находятся в некоторой зависимости от государства (особенно в случаях, когда речь идет об омбудсменах, назначаемых исполнительным органом власти).

Если говорить о международных НПО в сфере защиты детства, то наиболее известными из них являются: Human Rights Watch, Международное Католическое Бюро по Правам Ребенка (The International Catholic Child Bureau). Важнейшие функции НПО включают в себя подготовку альтернативных докладов о реализации государствами-участниками Конвенции о правах ребенка ее положений. Такие доклады должны представляться в Комитет ООН по правам ребенка вместе с государственными докладами. Они обладают особой важностью, т.к. могут служить альтернативными источниками информации, способными опровергать сведения официальных государственных докладов [5, с. 35]. Например, 20 июня 2013 г. в Женеве состоялась встреча членов Коалиции российских НПО — авторов представленного в марте 2013 г. «Альтернативного доклада – 2013» с членами Комитета ООН по правам ребенка. В представленной презентации отмечалось, что большинство рекомендаций, содержащихся в предыдущих Заключительных замечаниях Комитета ООН, Российской Федерацией не реализованы.

В связи с этим говорилось о некоторых самых острых проблемах и способах их разрешения. Среди отрицательных моментов отмечались отсутствие механизмов независимого общественного контроля детских учреждений, хотя проект соот-

⁴ См.: Казахстанская правда. 2015. 3 дек.

⁵ См.: Казахстанская правда. 2005. 16 апр.; Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2017. № 8 (2729), ст. 16.

ветствующего федерального закона был разработан общественными организациями в 2010 г., Закон был принят в первом чтении 16 марта 2012 г., но в течение 15 мес. никакого продвижения в его рассмотрении не наблюдалось; непринятие необходимых мер к предотвращению самоубийств детей (по уровню детских самоубийств Россия занимает 1-е место среди европейских государств); не реализована рекомендация об учреждении межведомственного координирующего органа, формирующего политику Российской Федерации в сфере защиты детства и др. В то же время указывалось и на положительные моменты, в частности на то, что в 2008 г. Россия ратифицировала Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, Факультативный протокол Конвенции о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии, а также на то, что 1 июня 2012 г. Президент В.В. Путин своим Указом утвердил Национальную стратегию действий в интересах детей на 2012–2017 годы. Таким образом, была реализована рекомендация, содержащаяся в п. 16 «Заключительных замечаний – 2005». Национальная стратегия была разработана под эгидой Совета Федерации и при существенном участии экспертов и активистов общественных организаций. Многие приоритеты этой Стратегии совпадают с приоритетами Заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка.

По мнению З.Э. Кантемировой, деятельность российских НПО, занимающихся защитой прав человека в целом и прав детей в частности нельзя назвать максимально эффективной, т.к. государство сдерживает проявление общественных инициатив. Она приходит к выводу, что «само государство до сих пор считает, что государство все и должно делать для осуществления социальной политики. При этом народ и его институты — это объекты государственного воздействия, а не субъекты партнерства» [5, с. 36].

Кроме того, в России нет эффективного механизма, обеспечивающего взаимодействие общества и власти. Роль такого механизма может играть только общественный контроль над деятельностью органов государства и местного самоуправления на всех уровнях. Общественный контроль необходим и для получения объективной информации о деятельности подконтрольных органов, и для осуществления мероприятий по улучшению работы самой власти (включая органы власти, ответственные за защиту детства). Общественный контроль нужен обществу и государству как способ совершенствования и развития. Субъектами такого контроля как раз и могут выступать НПО.

В Республике Казахстан сегодня активно работают около 13 тыс. НПО⁶. Как отмечает М.А. Мекебаева, НПО по вопросам помощи детям и молодежи наиболее распространены. В Республике имеется солидная законодательная база конституционно-правового регулирования деятельности НПО, в т.ч. и по вопросам защиты детства. Исследователи отмечают повышение роли НПО как посредников между властью и обществом в решении конкретных проблем в социальной сфере. Кроме того, на современном этапе происходит процесс некоторой консолидации общественных организаций, налаживается механизм взаимодействия НПО и государственных органов, реализующих проекты госу-

⁶ См.: Байгарин М. В Казахстане уже созданы все условия для развития гражданского общества — Н. Назарбаев 26 ноября 2015 г. URL: http://www.inform.kz/ru/v-kazahstane-sozdany-vse-usloviya-dlya-razvitiya-grazhdanskogo-obschestva-n-nazarbaev_a2843235 (дата обращения: 23.01.2018).

дарственного социального заказа⁷. Таким образом, участие неправительственных правозащитных организаций в осуществлении защиты прав человека в целом и детей в частности в Республике можно охарактеризовать положительно.

Говоря о НПО, которые как институт гражданского общества могут участвовать в защите детства, стоит упомянуть и религиозные организации. Согласно ч. 2 ст. 14 Конституции РФ «религиозные объединения отделены от государства». Казахстан также является светским государством (ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Казахстан). В то же время в российском законодательстве закреплено право на получение религиозного образования, в т.ч. и несовершеннолетними гражданами (ст. 5 Федерального закона РФ от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях» (с изм. и доп. на 6 июля 2016 г.))⁸. Их можно считать общественными объединениями, исходя из смысла ст. 3 Федерального закона РФ «Об общественных объединениях»⁹. Согласно ст. 6 Федерального закона РФ «О некоммерческих организациях» религиозные организации являются формой некоммерческих организаций, которые в силу п. 2. 1 ст. 2 данного Закона, будучи социально ориентированными, осуществляют деятельность, направленную на развитие гражданского общества». В Законе Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» религиозные организации, также считаются формой некоммерческих (ст. 6). Деятельность религиозных организаций может иметь определенное значение для защиты детства. По мнению М.А. Мекебаевой, они участвуют в решении общественных проблем, способствуют достижению консенсуса при возникновении конфликтных ситуаций. Им отводится важная роль в установлении межэтнического и межрелигиозного согласия, недискриминационного отношения государства к своим гражданам¹⁰. На наш взгляд, функции этих организаций в сфере защиты детства могут выражаться как в оказании непосредственной помощи несовершеннолетним, которые в ней нуждаются, так и в реализации различных программ по их защите например, при церквях или монастырях могут существовать приюты для детей-сирот, церковь может осуществлять сбор помощи для нуждающихся и т.д.).

В Республике Казахстан имеют место негативные факторы, влияющие на деятельность религиозных организаций, например, двойственность интересов некоторых этнических групп, усиление угрозы международного религиозного экстремизма, а также риски внутри конфессиональных конфликтов на этнической и идеологической почве¹¹.

Роль религиозных организаций как институтов гражданского общества России в защите детства тоже нельзя охарактеризовать однозначно. Дело в том, что не всегда традиции, поддерживаемые ими, согласуются с современными представлениями о правах человека. С одной стороны, не все права, за осуществление которых выступают, например, на Западе, могут положительно сказаться на защите детства. Воспитание ребенка в однополой семье, на наш взгляд, может

⁷ См.: *Мекебаева М.А.* Институты гражданского общества в Казахстане как фактор обеспечения стабильности страны в условиях модернизации. URL: <http://group-global.org/kk/node/4238> (дата обращения: 24.01.2018).

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465; Российская газета. 2016. 8 июля.

⁹ См.: Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изм. и доп. на 2 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930; 2016. № 23, ст. 3303.

¹⁰ См.: *Мекебаева М.А.* Указ. раб.

¹¹ См.: Там же.

нанести его психическому здоровью только вред. Любая религия выступает против такого положения дел и это действительно обосновано. В то же время бывают ситуации, когда позиция религиозных объединений идет вразрез с принципами защиты прав человека. Например, в конце июня 2016 г. Государственная Дума РФ приняла законопроект, согласно которому за побои, не причинившие вреда здоровью и совершенные впервые, будут привлекать только к административной ответственности. Вместе с тем сохраняется уголовное наказание за побои, нанесенные родственникам, а также за побои по мотивам ненависти и из хулиганских побуждений. Эти поправки были подписаны Президентом РФ В. Путиным. Патриаршая комиссия по вопросам семьи, защиты материнства и детства заявила, что поправка об уголовном наказании за побои в отношении родственников противоречит учению православной церкви¹². И медициной, и педагогикой давно доказано, что побои наносят вред психике ребенка.

В то же время права ребенка часто нарушаются представителями различных сект. Безусловно, государство не должно допускать на своей территории их существования. В этой связи как в российском, так и в казахском законодательстве, предусмотрена возможность приостановления деятельности или запрета их деятельности (ст. 14 Федерального закона РФ от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях» (с изм. и доп. на 28 ноября 2015 г.), ч. 10–13 ст. 3 Закона Республики Казахстан от 11 октября 2011 г. «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» (с изм. и доп. на 22 декабря 2016 г.))¹³.

Таким образом, общественные объединения и организации играют важнейшую роль в решении различных проблем конституционно-правового регулирования защиты детства. Они призваны участвовать в процессе разработки и реализации различных программ государственных федеральных, региональных и местных органов, связанных с воспитанием, образованием детей, охраной здоровья, организацией их отдыха и досуга. Общественные объединения могут выдвигать и реализовывать собственные программы, уделяя при этом особое внимание детям, нуждающимся в попечении общества. Однако некоторые исследователи отмечают, что проблематичным остается вопрос о взаимодействии неправительственных правозащитных организаций и государственных учреждений, в связи с чем стоит согласиться с мнением ряда ученых о необходимости разработки и принятия Федерального закона «Об основах системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями» (и соответствующими региональными аналогами). В данный Закон необходимо внести нормы, регламентирующие совместную деятельность государственных и негосударственных органов в сфере реализации мероприятий, направленных на защиту прав детей.

На наш взгляд, деятельность неправительственных правозащитных организаций дополняет существующий конституционно-правовой механизм защиты детства, способствует осуществлению контроля над деятельностью государства, несущего главную ответственность за соблюдение прав ребенка, а также

¹² См.: Малахова Наталья. В РПЦ назвали битье детей «богоданным» правом родителей. 4 июля 2016 г. URL: <http://www.mk.ru/social/2016/07/04/v-rpc-nazvali-bite-detey-bogodannym-pravom-roditeley.html> (дата обращения: 24.01.2018).

¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465; Российская газета. 2016. 8 июля; Закон Республики Казахстан «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2011. № 17, ст. 135; Казахстанская правда. 2016. 27 дек.

способствует комплексному решению проблемы защиты детства в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Библиографический список

1. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Российская газета. 2009. 17 апр.
2. *Нелюбина Е.В.* Гарантии и защита социальных прав человека и гражданина в Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 5. С. 98–102.
3. *Акимова М.А.* Негосударственные правозащитные организации как структурный элемент гражданского общества // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 6(76). С. 88–90.
4. *Яремчук Е.П.* Негосударственные формы защиты субъективных прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. 24 с.
5. *Кантемирова З.Э.* Деятельность неправительственных организаций по защите прав детей в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: юридические науки. М., 2009. № 1. С. 34–39.

References

1. Report of the Ombudsman for Human Rights in the Russian Federation for 2008 // Rossiyskaya Gazeta. 2009. No. 4892.
2. *Nelyubina E.V.* Guarantees and Protection of Social Rights of a Person and citizen in the Russian Federation // State and Law. 2010. № 5. P. 98–102.
3. *Akimova M.A.* Non-governmental Human Rights Organizations as a Structural Element of a Civil Society // Vestnik SGAP. 2010. № 6 (76). P. 89–90.
4. *Yaremchuk E.P.* Non-state Forms of Protection of Subjective Rights: extended abstract. dis. ... cand. law. St. Petersburg, 2002. 24 p.
5. *Kantemirova Z.E.* Activity of Non-governmental Organizations for the Protection of Children's Rights in the Russian Federation // Bulletin of the Moscow City Pedagogical University. Series: jurisprudence. M. 2009. № 1. P. 34–39.

УДК 342.92

Д.В. Осинцев

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ

Введение: российский законодатель выбрал самый легкий способ решения вопроса с определением правового статуса иностранных организаций, действующих в России, — достаточно скрупулезно урегулировать режим нахождения зарубежных мигрантов и правовой статус иностранных организаций как производный от статуса физического лица. При таком отношении создалась ситуация правового вакуума и во-многом бесконтрольного функционирования иностранных коллективных субъектов в России: приравнивание статусов в этом плане не допустимо, т.к. это угроза национальной безопасности, но и фрагментарное, поспешное регулирование ничего позитивного не приносит. **Цель:** установить основные элементы структуры правового статуса иностранных организаций на территории России, определить принципиальные подходы административно-правовой регламентации их активности во взаимодействии с российскими гражданами и организациями. **Методология проблемы:** в рамках решения поставленной задачи предлагается избрать системодетельностную методологию управления функционированием и развитием активности иностранных организаций на территории России, которая предполагает точное выделение состава объектов регламентации, их классификацию и структурирование, дифференциацию подходов в зависимости от статуса иностранного лица (публичные и непубличные, правительственные и неправительственные, коммерческие или некоммерческие и т.п.), выбор подходящего инструментария для регламентации (оптимальное соотношение регистрационных, легализационных, разрешительных и пр. методов воздействия). **Результаты:** представлена морфологическая картина элементов административно-правовой регламентации иностранных организаций в России, отмечены основные организационно-управленческие механизмы определения их статуса, выявлены пробелы в правовом регулировании, внесены предложения по системной организации законодательства в части использования методов административно-правового воздействия в отношении иностранных организаций. **Вывод:** требуется принятие единого законодательного акта, предполагающего создание оптимальных и унифицированных процедурно-процессуальных правил признания легальности деятельности иностранных организаций в России, применения к ним надлежащих контрольно-надзорных и юрисдикционных мер.

Ключевые слова: административно-правовой режим, статус, иностранные организации, методы администрирования, фрагментация в праве.

D.V. Osintsev

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF FOREIGN ORGANIZATIONS ACTIVITY UNDER RUSSIAN LEGISLATION

Background: the Russian legislator has chosen the easiest way to resolve the issue of determining the legal status of foreign organizations working in Russia - to scrupulously regulate the regime for the presence of foreign migrants, and the legal status of foreign organizations, derived from the status of an individual, will be regulated automatically. Obviously, it has led to creating a situation of legal vacuum and in many ways the uncontrolled functioning of foreign collective entities in Russia: the equalization of statuses in this regard is not permissible, since this situation can be a threat to the national security, but the fragmented, hasty regulation of it does not contribute any positivity. **Objective:** the author of this research intends to establish the main elements of the structure of the legal status of foreign organizations on the territory of Russia and to determine the principal approaches to the administrative and legal regulation of their activities in collaboration with Russian citizens and organizations. **Methodology:** in the framework of the proposed task it is proposed to select the system-activity methodology for managing functioning and development of the activity of foreign organizations on the territory of Russia. This methodology presupposes the precise identification of the composition of the objects of regulation, their classification and structuring, differentiation of approaches depending on the status of the foreign person (public and non-public, governmental and non-governmental, commercial or non-commercial, etc.), selection of suitable tools for the legal regulation (the optimal ratio of registration, legalization, authorization and other methods of influence). **Results:** the research presents a morphological picture of the elements of administrative and legal regulation of foreign organizations in Russia. The main organizational and management mechanisms for determining their status are identified, gaps in the legal regulation are brought out, proposals are made on the systemic organization of legislation connected with the use of administrative and legal methods in relation to foreign organizations. **Conclusion:** the author of the article considers that it is necessary to adopt a single legislative act that prescribes the creation of optimal and unified procedural rules for recognizing the legality of the activities of foreign organizations in Russia, applying appropriate control and supervision and jurisdictional measures to them.

Key-words: administrative legal regime, status, foreign organizations, methods of administration, fragmentation in law.

По заявленной теме не было ни одного обстоятельного монографического исследования. Лишь отдельные статьи А.А. Дегтяревой¹, С.С. Купреева [1], Е.С. Шугриной [2 с. 21–27] и некоторых других авторов специально были посвящены рассматриваемому вопросу (административно-правовой статус иностранных организаций).

Такое впечатление, что тема вообще не актуальна, хотя, если прислушаться к СМИ, только и звучат речи о деятельности иностранных хозяйствующих субъектов, участников международных экономических форумов, совместных инвестиционных проектов, транснациональных корпораций, групп влияния, иностранных агентов, да кого угодно из иностранных интересантов внутренними

¹ См.: Дегтярева А.А. Об отдельных вопросах административно-правового статуса некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. URL : <https://elibrary.ru/item.asp?id=30343466> (дата обращения: 10.01.2018).

делами России; причем этот интерес далеко не праздный и не негативный, а зачастую направленный на всестороннее и широкое сотрудничество с российскими лицами, практика изоляционизма в этом направлении исключена.

В настоящем исследовании под иностранной организацией (организацией с иностранным элементом, коллективным субъектом с иностранным элементом) будем понимать *любую группу лиц (индивидов или их объединений), изначально имеющую источник и основания для ведения деятельности вне пределов России, независимо от того, является ли их статус публичным или частными, легализованным или нет, формализованным или не имеющим официального признания, главное, чтобы начало какой-либо деятельности этим объединением имело источником иностранное государство.*

В данном случае рассматриваются как формализованные, так и не формализованные объединения. Причин тому, как минимум, две: во-первых, не все государства обладают механизмами или предусматривают легализацию действующих на их территории организаций, либо этот механизм существенным образом отличается от российского (как бы то ни было, требуется общение с ними именно как с организациями, а не с группами граждан, т.к. имеется соответствующее представительство интересов отдельных групп индивидов); во-вторых, некоторые объединения достаточно известны не только в России, но и на международной арене как в позитивном ключе (национально-освободительные, патриотические, протестные и прочие движения), так и в негативном (незаконные вооруженные формирования, армии и т.п.). В любом случае, должна быть выражена общая позиция государства по отношению к ним в целом, а не только к состоящим в них гражданам (иным лицам).

В отношении иностранных организаций на территории России введен особый режим правового регулирования, который условно можно поименовать «позиционный», что означает избирательный (секторальный, инструментальный, функциональный и пр.) вариант возможности осуществления большинства видов деятельности. При этом правовой статус не предполагается изначально как полноценный, а конструируется в зависимости от ситуации и политических интересов государства, что, безусловно, связано с защитой суверенитета, территориальной целостности, обеспечением безопасности России. В этой связи законодатель не предпринимает попытки перечислить направления деятельности, которые дозволяется или не дозволяется вести иностранным организациям, однако на отдельных из них может быть акцентировано внимание вследствие особых политических вызовов. Например, создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий не допускаются².

К основным внешним военным вызовам отнесена *деятельность международных вооруженных радикальных группировок, иностранных частных военных компаний* в районах, прилегающих к государственной границе Российской Федерации и границам ее союзников³. Не случайно при обострении обстановки Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном

² См. ч. 6 ст. 9 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 5 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950; 2017. № 50, ч. 3, ст. 7546.

³ См.: Военная доктрина РФ: утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 // Российская газета. 2014. 30 дек.

положении» (в ред. от 1 июля 2017 г.)⁴ предполагает прекращение деятельности в РФ иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что они осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности государства.

В иных случаях регламентация носит *распорядительно-разрешительный характер*, причем активность иностранным организациям допускается выборочно в отдельных отраслях экономики, социального развития, информационных технологий, при этом увеличивается количество средств административного контроля (надзора) за их деятельностью. Пилотируемые гражданские воздушные суда регистрируются в государственном реестре при условии заключения соглашения о поддержании летной годности между Российской Федерацией и государством регистрации⁵. Также предусмотрены требования по их обязательной сертификации (п. 9 ст. 37 Воздушного кодекса РФ (далее — ВК РФ)), получение лицензий, свидетельств, опознавательных знаков, ограничения по перемещению грузов и пассажиров на внутренних линиях, аэропортовому обслуживанию (п. 5 ст. 79, ст. 80)⁶.

Установлен особый порядок общения публичных структур с иностранными организациями.

Взаимоотношения с органами и представителями государственной власти иностранных государств, международных организаций и органами государственной власти РФ по вопросам международного сотрудничества осуществляются в соответствии с международными договорами РФ и нормативными правовыми актами РФ, в т.ч. Указом Президента РФ от 8 ноября 2011 г. № 1478 «О координирующей роли МИД России в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации»⁷ и Постановлением Правительства РФ от 14 марта 1997 г. № 300 «О порядке рассмотрения обращений МИД России и входящих в его систему дипломатических представительств по вопросам международного сотрудничества»⁸. Иные контакты, в т.ч. организация приемов иностранных делегаций (иностранных граждан), производится в порядке, установленном приказом ведомства⁹.

Политико-административный характер носят меры по противодействию коррупции, где существуют многочисленные ограничения, направленные на сдерживание влияния иностранных организаций на административную систему России.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5, ст. 375; 2017. № 27, ст. 3924.

⁵ См. п. 1.1. ст. 33 Воздушного кодекса РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12, ст. 1383; 2018. № 1, ч. 1, ст. 75.

⁶ См.: Административный регламент Росавиации предоставления государственной услуги по предоставлению разрешений иностранным назначенным авиапредприятиям на эксплуатацию договорных линий, утвержденный приказом Минтранса России от 18 июня 2013 г. № 214 // Российская газета. 2013. 23 авг.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 46, ст. 6477.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12, ст. 1437.

⁹ См.: Приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел РФ» (в ред. от 20 июля 2017 г.) // Российская газета. 2013. 21 нояб.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.10.2017); Приказ Росархива от 15 декабря 2016 г. № 146 «Об утверждении Регламента Федерального архивного агентства». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.01.2017).

Лица, замещающие государственные должности РФ, субъектов РФ, муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, если она финансируется исключительно за счет иностранных средств; не могут быть награжденными или получать поощрения иным образом от иностранных организаций; командироваться за счет иностранных средств; входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений¹⁰.

Разрешительный режим превалирует в регламентации деятельности иностранных организаций.

Чтобы начать свою деятельность, они должны быть легализованы на территории России, что чаще всего заключается в прохождении аккредитационных процедур, например, согласно Постановлению Правительства РФ от 9 июня 2014 г. № 535 «Об утверждении Положения об особенностях аккредитации иностранных организаций в национальной системе аккредитации»¹¹.

Для распространения продукции зарубежного периодического печатного издания, как правило, необходимо получить разрешение. Основанием для отказа в выдаче разрешения являются: 1) наличие недостоверной информации в представленных документах; 2) несоответствие продукции требованиям, установленным ст. 4 Закона о СМИ и Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 23 ноября 2015 г.); 3) наличие ранее зарегистрированного СМИ с теми же наименованием (названием) и формой распространения массовой информации.

Иностранное государство, международная организация, а также находящаяся под их контролем организация, иностранное юридическое лицо, российское юридическое лицо, доля иностранного участия в уставном капитале которого составляет более 20%, владеющие информационным ресурсом, который используется для распространения в сети «Интернет» совокупности аудиовизуальных произведений и количество пользователей которого на территории Российской Федерации составляет менее 50% от общего количества пользователей такого информационного ресурса, вправе осуществлять владение, управление либо контроль прямо или косвенно в отношении более чем 20% долей (акций) в уставном капитале владельца аудиовизуального сервиса при условии *согласования указанных владения, управления либо контроля с правительственной комиссией*¹².

В случае обнаружения информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях с нарушением установленного порядка, информационных материалов иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации в соответствии со ст. 15.3 Федерального закона от 28 де-

¹⁰ См. ст. 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ст. 6228; 2018. № 1, ч. 1, ст. 7.

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 25, ст. 3304.

¹² См. ч. 7 ст. 10.5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 23 апреля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ст. 3448; 2018. № 18, ст. 2572.

кабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (в ред. от 28 марта 2017 г.), сведений, позволяющих получить доступ к указанным информации или материалам, Генеральный прокурор РФ или его заместители обращаются в Роскомнадзор с требованием о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию. После проверки принимается решение о возобновлении доступа к информационному ресурсу. Согласно Федеральному закону от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (в ред. от 18 апреля 2018 г.) технологические сети связи могут быть присоединены к технологическим сетям связи иностранных организаций только для обеспечения единого технологического цикла¹³.

Получение разрешения необходимо согласно Постановлению Правительства РФ от 3 июня 2017 г. № 679 «Об утверждении Правил получения разрешения на осуществление деятельности в сфере туризма, связанной с использованием иностранных туристских судов»¹⁴.

В рамках государственного регулирования экономики признается, что взаимодействие с инопартнерами может носить характер повышенного риска, а отдельные операции — критичный характер для секторов национальной экономики.

Согласно ст. 17 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в ред. от 23 мая 2018 г.)¹⁵ для государственной регистрации кредитной организации с иностранными инвестициями и получения ею лицензии на осуществление банковских операций дополнительно иностранное юридическое лицо предоставляет: 1) решение о его участии в создании кредитной организации на территории Российской Федерации; 2) документ, подтверждающий регистрацию юридического лица, и бухгалтерскую (финансовую) отчетность вместе с аудиторским заключением по ней за 3 предыдущих года; 3) согласие контрольного органа страны его местопребывания на участие в создании кредитной организации на территории Российской Федерации. Иностранным центральным (национальным) банкам, иностранным банкам (иностраным кредитным организациям) банковские (корреспондентские) счета открываются в соответствии с решением Банка России¹⁶.

Приказ Федеральной антимонопольной службы России от 28 июня 2012 г. № 436 «Об утверждении Административного регламента ФАС России по исполнению государственной функции по осуществлению проверки выполнения иностранным инвестором либо входящим в группу лиц юридическим или физическим лицом обязательств, принятых на себя в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ „О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое

¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28, ст. 2895; 2018. № 17, ст. 2419.

¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 24, ст. 3534.

¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6, ст. 492; 2018. № 22, ст. 3043; Приказ Банка России от 23 апреля 1997 г. № 02-195 «О введении в действие Положения об особенностях регистрации кредитных организаций с иностранными инвестициями и о порядке получения предварительного разрешения Банка России на увеличение уставного капитала зарегистрированной кредитной организации за счет средств нерезидентов» (в ред. от 17 мая 2012 г.) // Вестник Банка России. 1997. 30 апр. № 25; Вестник Банка России. 2012. 23 мая. № 26.

¹⁶ См. п. 3.6. «Положения о платежной системе Банка России»: утв. Банком России 6 июля 2017 г. № 595-П // Вестник Банка России. 2017. 26 окт. № 90-91.

значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹⁷ вводит особый предмет контроля в указанной сфере.

В отдельных случаях достаточно совершения учетно-регистрационных действий для легализации статуса иностранной организации в России, хотя административные органы не ограничиваются лишь констатирующими операциями, а проверяется правомерность будущей деятельности в рамках национального правового режима¹⁸.

Административное законодательство, определяющее правовой статус отдельных иностранных организаций, может иметь перспективно-ориентирующее значение для разработки и внедрения адаптированных положений в российскую правовую систему.

Задачи государственного регулирования в сфере охранной деятельности решаются во многом идентичными способами и осуществляется, как правило, единым законодательным актом, определяющим деятельность всех субъектов охраны. Общая модель отечественного законодательства в данной сфере с закреплением деятельности каждого субъекта охраны в отдельном законодательном акте, представляется более громоздкой и избыточно усложненной¹⁹.

Согласно Приказу Росздравнадзора от 8 февраля 2017 г. № 777 «О порядке ведения учета поступивших уведомлений о начале осуществления участником проекта медицинской деятельности по оказанию медицинской помощи на территории международного медицинского кластера, направленных управляющей компанией международного медицинского кластера»²⁰ в соответствующий реестр включаются сведения о разработках, методиках, технологиях, правилах и требованиях при оказании медицинской помощи, которые применяются в иностранном государстве — члене ОЭСР; сведения о выданной уполномоченными органами и организациями иностранного государства — члена ОЭСР разрешительной документации на медицинские технологии, о патентах, иной медицинской и технической документации, на лекарственные препараты, медицинские изделия, о результатах исследований лекарственных препаратов, результатах испытаний медицинских изделий. Иначе говоря, *при помощи административных средств обеспечивается социальная поддержка, защита и помощь населению России*. Такое взаимодействие следует приветствовать и поощрять.

Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (в ред. от 18 апреля 2018 г.)²¹ предусматривает, что физкультурно-спортивные организации имеют право самостоятельно распоряжаться полученными от иностранных государств, международных организаций, иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежными средствами и иным имуществом.

¹⁷ См.: Российская газета. 2012. 28 дек.

¹⁸ См.: Приказ Минюста России от 28 июня 2012 г. № 122 «Об утверждении Административного регламента предоставления Минюстом России государственной услуги по принятию решения о регистрации представительств иностранных религиозных организаций и внесении сведений о филиалах и представительствах международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций» (в ред. от 6 июля 2017 г.) // Российская газета. 2014. 2 июля; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.07.2017).

¹⁹ См.: Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года. URL: <http://rosgvard.ru> (дата обращения: 07.11.2017).

²⁰ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.03.2017).

²¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50, ст. 6542; 2018. № 17, ст. 2428.

Наоборот, отрицательно рассматривается подмена самобытных культурных институтов иностранной продукцией сомнительного качества, создающей установки о лже-ценностях и лже-идеологии. *Существуют угрозы проявления и пропаганды расовой, национальной и религиозной нетерпимости*, осуществления экстремистской деятельности под видом гуманитарной, культурной и псевдо-религиозной деятельности, в частности, со стороны иностранных организаций.

В целях усиления и расширения влияния российской культуры в иностранных государствах предусматривается в т.ч.: противодействие искажению российской истории и пересмотру взглядов на историю России, ее роль и место в мировой истории; защита в международных организациях и иностранных государствах права народов Российской Федерации на сохранение традиционных духовно-нравственных ценностей; содействие расширению сотрудничества российских организаций культуры с иностранными и др.²²

На основе принципов взаимности может быть организовано *активное взаимодействие иностранных организаций и российских субъектов*, например, ФСБ России организует обмен информацией о компьютерных инцидентах между субъектами критической информационной инфраструктуры, а также между ними и уполномоченными органами иностранных государств, международными, международными неправительственными организациями и иностранными организациями, осуществляющими деятельность в области реагирования на компьютерные инциденты²³.

Иным вариантом плодотворного сотрудничества выступает взаимодействие в рамках выполнения *государственного оборонного заказа*: Приказ Госкорпорации «Роскосмос» от 29 декабря 2016 г. № 296 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и представления в уполномоченный банк перечня иностранных исполнителей, участвующих в поставках продукции по государственному оборонному заказу и входящих в кооперацию головного исполнителя поставок продукции по государственному оборонному заказу в рамках сопровождаемойки»²⁴, аналогичный Приказ ФСО России от 26 декабря 2016 г. № 671²⁵ и др. В этих случаях привлечение иностранных участников к выполнению значимых защитных, оборонных и других жизненно важных функций касается глобальных проблем человечества, а не только интересов отдельно взятой страны или предпринимателя.

Имеет место противоположная тенденция, связанная с *вытеснением иностранного элемента из нерыночного сегмента экономических отношений*. При переходе государственных органов на использование отечественного офисного программного обеспечения рекомендуется обеспечить совокупность процессов, действий и организационно-технических мероприятий, связанных с заменой на отечественное офисное программное обеспечение, с учетом запрета на допуск

²² См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 11, ст. 1552.

²³ См. ч. 6 ст. 5 Федерального закона от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31, ст. 4736.

²⁴ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.03.2017).

²⁵ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.01.2017).

инострannого офисного программногo обеспечения для целей закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд²⁶.

Нормы-вытеснения иностранного влияния могут распространяться на организации, действующие за пределами территории России. Положения Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 4 июня 2018 г.) применяются к достигнутым за пределами территории Российской Федерации соглашениям между российскими и (или) иностранными лицами либо организациями, а также к совершаемым ими действиям, если они оказывают влияние на состояние конкуренции на территории Российской Федерации²⁷.

Часть 2 ст. 11 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в ред. от 5 декабря 2017 г.)²⁸ устанавливает, что юридические лица, зарегистрированные в Российской Федерации и находящиеся под контролем иностранного инвестора, не вправе осуществлять добычу (вылов) водных биоресурсов. В силу ч. 2 ст. 13 названного Федерального закона принудительное прекращение права на добычу (вылов) водных биоресурсов осуществляется, если над лицом установлен контроль иностранного инвестора — Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (в ред. от 18 июля 2017 г.); лицо находилось под контролем иностранного инвестора до получения указанного права.

Много норм ограничительного, сдерживающего, вытесняющего и т.п. типа содержат положения следующих федеральных законов: от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (в ред. от 13 июля 2015 г.)²⁹, а также от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» (в ред. от 4 июня 2018 г.)³⁰, от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа» (в ред. от 30 ноября 2013 г.)³¹, от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» (в ред. от 13 июля 2015 г.)³² и ряда др.

Изъятия ограничительного характера для иностранных инвесторов содержатся в ст. 16 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах» (в ред. от 4 июня 2018 г.)³³, Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 23 ноября 2015 г.)³⁴, ст. 30.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 5 февраля 2018 г.)³⁵, ст. 6 Закона

²⁶ См. пп. 5, 11 Приказа Минкомсвязи России от 29 июня 2017 г. № 334 «Об утверждении методических рекомендаций по переходу федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов на использование отечественного офисного программногo обеспечения, в том числе ранее закупленного офисного программногo обеспечения». URL: <http://minsvyaz.ru/ru/documents/5635/> (дата обращения: 25.01.2018).

²⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ст. 3434; Российская газета. 2018. 6 июня.

²⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ст. 5270; 2017. № 50, ч. 3, ст. 7562.

²⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 50, ст. 4850; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4359.

³⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30, ст. 3610; Российская газета. 2018. 6 июня.

³¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3293; 2013. № 48, ст. 6166.

³² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30, ст. 3774; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4342.

³³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6726; Российская газета. 2018. 6 июня.

³⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031; 2015. № 48, ч. 1, ст. 6680.

³⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145; 2018. № 7, ст. 975.

РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в ред. от 23 апреля 2018 г.)³⁶ и др.

Внешнеэкономические интересы, государственный суверенитет и автономия воли субъектов хозяйственной деятельности требуют определенного признания и принятия административных требований, действующих в иностранных государствах. Одной из задач стандартизации является устранение технических барьеров в торговле и создание условий для применения международных стандартов и региональных стандартов, региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств³⁷.

В области технического регулирования авиационной промышленности планируется³⁸ гармонизация российских и иностранных сертификационных требований к продукции, требований к сертификации разработчиков и производителей авиационной техники, стандартов работы сертифицирующих органов и организаций.

Аналогичное положение необходимо реализовать в сфере развития информационных технологий, где должна быть сформирована концепция стандартизации в области цифровой экономики³⁹.

Особенности административной ответственности иностранных организаций.

Юридическое лицо, совершившее административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.28 КоАП РФ, за пределами Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ в случае, если указанное административное правонарушение направлено против интересов Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, если указанное юридическое лицо не было привлечено за соответствующие действия к уголовной или административной ответственности в иностранном государстве (ч. 3 ст. 1.8. КоАП РФ).

Иностранное юридическое лицо, совершившее за пределами Российской Федерации административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.28 КоАП РФ и направленное против интересов Российской Федерации, подлежит административной ответственности на общих основаниях (ч. 2 и 2.1 ст. 2.6. КоАП РФ).

Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие административные правонарушения на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, предусмотренные ч. 2 ст. 8.16, ст. 8.17–8.20, 11.7.1, ч. 2 ст. 19.4 КоАП РФ, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

³⁶ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2, ст. 56; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 18, ст. 2557.

³⁷ См. п. 8 ст. 3 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 144, ст. 3953; 2016. № 27, ч.1, ст. 4229; Приказ Росстандарта от 5 мая 2016 г. № 546 «Об утверждении Порядка и условий применения международных стандартов, межгосударственных стандартов, региональных стандартов, а также стандартов иностранных государств» // БНА РФ. 2016. № 39.

³⁸ См.: Распоряжение Правительства РФ от 18 сентября 2017 г. № 1997-р «Об утверждении Стратегии развития экспорта гражданской продукции авиационной промышленности РФ на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 40, ст. 5874.

³⁹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы „Цифровая экономика Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 32, ст. 5138.

За нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, об иностранных инвестициях на территории Российской Федерации срок давности привлечения к административной ответственности завершается по истечении двух лет со дня совершения административного правонарушения, а за нарушение законодательства РФ о противодействии терроризму (ст. 15.27.1 КоАП РФ) и законодательства РФ о противодействии коррупции — по истечении 6 лет.

Иностранные перевозчики выступают специальными субъектами административной ответственности в ст. 11.26, 12.21.3; иностранные компании — ст. 14.1; иностранные изготовители — ст. 14.43, 14.46.2, 14.49, ч. 15 ст. 19.5, 19.33; иностранные лица — ст. 14.50; иностранный банк — 15.39; иностранная организация — 18.17; иностранные агенты — 19.7.5-2; 19.34, 20.28; иностранные инвесторы — ст. 19.8.2; иностранная или международная неправительственная организация — 20.33 КоАП РФ.

Таким образом, фрагментарное регулирование деятельности иностранных организаций в России вряд ли можно считать удовлетворительным. С одной стороны, есть строго определенный набор методов регулирования, которые каждый раз повторяются применительно к отдельному направлению регламентации отношений, что говорит о несовершенной юридической технике правовых актов, причем эти акты обладают различной юридической силой; с другой стороны, сходные ситуации регулируются различными методами, что несправедливо и необоснованно, — своего рода «нормативный произвол». Более того, многие случаи, связанные с деятельностью иностранных организаций, остаются вне поля правового регулирования, что по сути создает необоснованные барьеры в их функционировании, наконец, процессуальные и защитные механизмы функционирования иностранных организаций в России детально не регламентированы, т.е. регулирование носит фрагментарный характер.

По всей видимости, требуется принятие единого акта, определяющего в целом правовой статус иностранных организаций, в т.ч. направленного на полноту регулирования отношений по легализации их деятельности, ее аккредитации, надзору, взаимодействию с управленческими структурами иностранных государств, ограничения и прекращения их функционирования, в т.ч. принудительного, создания специального механизма привлечения к ответственности названных лиц.

Библиографический список

1. *Купреев С.С.* Иностранные организации как субъекты административного права Российской Федерации // *Административное и муниципальное право.* 2008. № 10. С. 21–26.
2. *Шугрина Е.С.* Правовое регулирование административного контроля и надзора за иностранными организациями // *Административное и муниципальное право.* 2012. № 5. С. 21–27.

References

1. *Kupreev S.S.* Foreign Organizations as Subjects of Administrative Law of the Russian Federation // *Administrative and municipal law.* 2008. No. 10. 21–26 p.
2. *Shugrina E.S.* Legal Regulation of Administrative Control and Supervision of Foreign Organizations // *Administrative and municipal law.* 2012. No. 5. 21–27 p.

УДК 342.94

А.Ю. Соколов, И.Н. Дехтярь

**К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ
АНТИМОНОПОЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МЕР
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ
В РАМКАХ БОРЬБЫ С ОГРАНИЧИВАЮЩИМИ
КОНКУРЕНЦИЮ СОГЛАШЕНИЯМИ (КАРТЕЛЯМИ)**

Введение: картельные соглашения представляют значительную опасность для экономики, поскольку приводят к ограничению или устранению конкуренции, наносят ущерб потребителям товаров. Распространенность ограничивающих конкуренцию соглашений и сложность их доказывания свидетельствуют об актуальности исследования правового регулирования применения антимонопольными органами мер государственного принуждения, направленных на выявление и пресечение таких соглашений. **Цель:** рассмотреть правовые механизмы, направленные на повышение эффективности применения антимонопольными органами мер государственного принуждения в рамках борьбы с ограничивающими конкуренцию соглашениями хозяйствующих субъектов. **Методы:** общие и частные научные методы познания объективной действительности, к которым относятся анализ, синтез, индукция, сравнительно-правовой метод, формально-юридический метод, а также иные методы научного познания. **Результаты:** установлено, что к полномочиям антимонопольных органов в рамках борьбы с картелями относится применение широкого круга мер государственного принуждения. Нормативно-правовая регламентация таких мер отличается наличием существенных пробелов и коллизий, что препятствует своевременному выявлению и пресечению антимонопольными органами ограничивающих конкуренцию соглашений. **Выводы:** эффективной реализации мер государственного принуждения в рамках борьбы с ограничивающими конкуренцию соглашениями хозяйствующих субъектов способствуют совершенствование правовых механизмов взаимодействия антимонопольной службы и органов предварительного расследования; расширение полномочий антимонопольных органов, направленных на получение необходимой информации при рассмотрении дела; усиление административной ответственности участников картельных соглашений; повышение качества судебной защиты решений по делам о картелях.

Ключевые слова: антимонопольное законодательство; меры государственного принуждения; проверка; административный штраф; оперативно-розыскные действия; обжалование.

© Соколов Александр Юрьевич, 2018

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Дехтярь Иван Николаевич, 2018

Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Sokolov Aleksandr Yurievich, 2018

Doctor of Law, Professor, Head of Administrative and Municipal law department (Saratov State Law Academy)

© Dekhtyar Ivan Nikolaevich, 2018

Post-graduate student of Administrative and Municipal law Department (Saratov State Law Academy)

A.Yu. Sokolov, I.N. Dekhtyar

**ON THE ISSUE OF APPLYING MEASURES
OF STATE COERCION BY ANTITRUST AUTHORITIES
IN THE FRAMEWORK OF THE FIGHT AGAINST RESTRICTIVE
COMPETITION AGREEMENTS (CARTELS)**

Background: cartel agreements pose a significant threat to the economy as they lead to the restriction or elimination of competition, they inflict damage to consumers of goods. The prevalence of competition-restricting agreements and the complexity of their proofs testify the relevance of the study of the legal regulation of the use of state coercion measures by antitrust authorities aimed at identifying and suppressing such agreements. **Objective:** the authors of the article intend to develop legal mechanisms aimed at increasing the effectiveness of antimonopoly authorities' enforcement of measures of state coercion in the context of combating restrictive agreements of economic entities. **Methodology:** the methodological basis of research is general and particular scientific methods of cognition of objective reality, which include analysis, synthesis, induction, comparative legal method, formal legal method as well as other methods of scientific cognition. **Results:** the powers of the antimonopoly authorities in the fight against cartels include the use of a wide range of measures of state coercion. The regulatory and legal regulation of such measures differs due to the presence of significant gaps and collisions, which prevent timely detection and suppression of competition-restricting agreements by antimonopoly authorities. **Conclusions:** effective implementation of state coercion measures in the context of combating restrictive agreements of economic entities is facilitated by the improvement of legal mechanisms for the interaction of the antimonopoly service and the bodies of preliminary investigation; expansion of the powers of antimonopoly bodies aimed at obtaining the necessary information in the consideration of the case; strengthening the administrative responsibility of participants in cartel agreements; increase the quality of judicial protection decisions on cases of cartels.

Key-words: antimonopoly legislation; measures of state coercion; verification; administrative penalty; operatively-search actions; appeal.

Современная экономика характеризуется стремлением хозяйствующих субъектов к монополизации, что обуславливает невозможность формирования и развития конкурентных отношений лишь под воздействием рыночных сил. Защита конкуренции реализуется посредством применения мер государственного воздействия на состояние экономики и поведение хозяйствующих субъектов. Одним из важнейших приоритетов правового регулирования экономических отношений является недопущение заключения ограничивающих конкуренцию соглашений (картелей). В рамках рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства и дел об административных правонарушениях, связанных с заключением картельных соглашений, антимонопольные органы наделены полномочиями применять меры различной целевой направленности. Такие меры обеспечивают своевременное получение антимонопольным органом информации о нарушении закона, а также способствуют предупреждению, пресечению нарушения, устранению его последствий либо носят карательный характер и выражаются в форме административного наказания. Они применяются в административном порядке, обязательны для исполнения, связаны с правонарушением или угрозой его совершения, что позволяет говорить о принадлежности таких мер к мерам административного принуждения [1, с. 177].

Как справедливо отмечается в юридической литературе, ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов (картели) являются наиболее опасным видом нарушения антимонопольного законодательства, поскольку имеют своим следствием снижение эффективности использования ограниченных ресурсов, а также создают препятствия экономическому развитию [3, с. 92]. Необходимость противодействия картелям упоминается в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации¹. Это обусловлено широким распространением картельных соглашений. Согласно имеющейся статистике ФАС России, в 2017 г. антимонопольными органами возбуждено 675 дел об антиконкурентных соглашениях, из них 360 дел о картелях, что на 8% больше показателя предыдущего года².

Особую значимость проблема борьбы с картельными соглашениями приобретает в Поволжском экономическом районе. Так, в сентябре 2017 г. Саратовским УФАС России коммерческие организации привлечены к ответственности по ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 4 июня 2018 г.)³ за участие в картельном соглашении, которое привело к поддержанию цен в 17 аукционах для нужд учреждений здравоохранения Саратовской области⁴. Самарским управлением ФАС России выявлен картель с целью поддержания цены на торгах по техническому обслуживанию медоборудования на сумму свыше 3 млрд руб., в антиконкурентном соглашении участвовало также областное Министерство здравоохранения. Для утверждения обвинительного заключения прокурору передано уголовное дело, возбужденное по признакам преступлений, предусмотренных п. «а» ч. 2 ст. 204 УК РФ (коммерческий подкуп), ст. 178 УК РФ (ограничение конкуренции), ч. 1 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями)⁵.

Картельные соглашения отличаются скрытым характером и сложностью их расследования. Вследствие этого антимонопольные органы нередко сталкиваются с недостатками доказательственной базы, что связано с отсутствием необходимых полномочий и механизмов их реализации. Один из способов выявления картелей — проведение внеплановых выездных проверок соблюдения антимонопольного законодательства. Вместе с тем эффективное расследование картельных соглашений в настоящее время существенно ограничено недостатками правового регулирования процедуры проведения проверки. По словам представителей ведомства, такое расследование затруднительно, поскольку проверяемые лица успевают уничтожить информацию о наличии соглашения, активно препятствуют проведению проверок⁶.

¹ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20, ст. 2902.

² См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год. URL: <https://fas.gov.ru/documents/626604> (дата обращения: 14.06.2018).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434; Российская газета. 2018. № 121.

⁴ Более миллиона рублей штрафов заплатили участники антиконкурентного соглашения, приведшего к поддержанию цен в закупках учреждений здравоохранения Саратовской области. URL: <http://saratov.fas.gov.ru/news/15583> (дата обращения: 14.06.2018).

⁵ См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год. URL: <https://fas.gov.ru/documents/626604> (дата обращения: 14.06.2018).

⁶ См.: Интервью с начальником Управления по борьбе с картелями Андреем Тенишевым. URL: <https://realnoevremya.ru/society/authoritiesv/76913-glavnyu-po-kartelyami-v-fas-rossii-o-kartelyah-i-sgovorah> (дата обращения: 14.06.2018).

В делах об оспаривании решений антимонопольных органов арбитражные суды нередко указывают на процессуальные недостатки процедуры проведения проверки и неиспользование предусмотренной ч. 11 ст. 23 Закона о защите конкуренции возможности обращаться в органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, с просьбой о проведении оперативно-розыскных мероприятий⁷. Однако у антимонопольных органов имеются проблемы с легитимным получением результатов таких мероприятий, поскольку Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ)⁸ Федеральная антимонопольная служба РФ и ее территориальные органы не включены в число органов, которым они могут быть предоставлены.

Следует отметить, что решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства служит необходимой предпосылкой для привлечения виновных лиц к уголовной ответственности, поскольку органы предварительного расследования не обладают специальными познаниями. Результатом имеющихся недостатков взаимодействия ФАС России и органов предварительного расследования является нечастное применение ст. 178 УК РФ. По замечанию начальника Управления по борьбе с картелями А.П. Тенишева, в 2017 г. возбуждено всего 6 уголовных дел о картельных соглашениях⁹.

Антимонопольные органы зарубежных юрисдикций обладают полномочиями по самостоятельному осуществлению оперативно-розыскных действий. Так, немецкое Федеральное картельное ведомство вправе запрашивать необходимую для него информацию, требовать предоставления маркетинговых исследований, а также получать доступ к информации в ходе антимонопольных проверок. При этом проведение проверки без согласия собственника помещений или собственника компании возможно только при наличии судебного разрешения¹⁰. Управление по добросовестной торговле (ОFT) Британии вправе не только запрашивать информацию и документы, но и проводить проверки хозяйствующих субъектов без судебного решения в случае подозрений в злоупотреблении доминирующим положением или антиконкурентном соглашении. Судебное решение требуется, когда проверяемое лицо препятствует доступу к информации либо если необходимо провести проверку без предварительного уведомления. При расследовании картелей OFT вправе вести наружное наблюдение и прослушивать телефоны, а также вести наблюдение в иных системах коммуникации¹¹. В законодательстве США предусмотрена необходимость получения судебной санкции для проведения проверки в жилых помещениях сотрудников проверяемого предприятия¹². Право Европейского союза также устанавливает возможность Комиссии проводить обыски как в производственных зданиях и помещениях, так и в жилых поме-

⁷ См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26 июня 2017 г. № Ф06-21640/2017 по делу № А65-15007/2016. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 14.06.2018).

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3349; 2016. № 28, ст. 4558.

⁹ См.: Интервью с начальником Управления по борьбе с картелями Андреем Тенишевым. URL: <https://realnoevremya.ru/society/authorities/76913-glavnyy-po-kartelyami-v-fas-rossii-o-kartelyah-i-sgovorah> (дата обращения: 14.06.2018).

¹⁰ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Bundesgesetzblatt. Teil I. 1998. Nr. 59 vom 02.09.1998. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gwb/index.html> (дата обращения: 14.06.2018).

¹¹ Practical Law. Investigations and dawn raids by the OFT: a quick guide. URL: <http://uk.practicallaw.com/6-380-1599?service=ld> (дата обращения: 14.06.2018).

¹² Arnold & Porter. Search Warrants & Dawn Raids: Before, During, and After. URL: <http://www.arnoldporter.com/resources/documents/eBook%20Search%20Warrants%20and%20Dawn%20Raids.pdf> (дата обращения: 14.06.2018).

щениях, личном автомобиле, личных вещах в случае обоснованных подозрений («Reasonable Suspicion») о наличии доказательств правонарушения¹³. При этом вмешательство в форме обыска требует судебного решения, в котором содержится оценка целесообразности его проведения¹⁴.

В свою очередь, антимонопольные органы Российской Федерации не обладают оперативно-розыскными полномочиями, что выражается в невозможности принудительного изъятия документов и информации, прослушивания информационно-телекоммуникационных сетей, проведения обыска, самостоятельного приостановления деятельности организаций, подозреваемых в нарушении антимонопольного законодательства. Однако расширение круга государственных органов — субъектов оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации вряд ли является обоснованным. По мнению руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева, увеличение числа силовых органов было бы плохим сигналом для бизнеса, поскольку такие органы слишком активно вмешиваются в экономику [2, с. 4].

Таким образом, необходима разработка механизма правового воздействия, который бы позволил минимизировать препятствия функционированию хозяйствующих субъектов при недопущении ограничения конкуренции с их стороны. Думается, что решение вопроса о получении антимонопольными органами необходимой информации возможно посредством внесения изменений в законодательство об оперативно-розыскной деятельности в части осуществления такой деятельности по запросам антимонопольного органа при расследовании картелей, а также включение антимонопольных органов в число получателей ее результатов.

Кроме того, в целях эффективного расследования картельных соглашений законодательством должна быть предусмотрена возможность получения антимонопольным органом свободного доступа к сведениям, связанным с коммуникациями хозяйствующих субъектов в сети Интернет, а также банковской тайны и персональных данных. Однако в настоящее время у антимонопольного органа отсутствует право требовать предоставления банковской тайны, что связано с закрытым характером перечня органов, которым такая тайна может быть предоставлена¹⁵.

Одной из актуальных проблем пресечения картельных соглашений является вопрос об административной ответственности их участников. Нередко антимонопольные органы сталкиваются с противодействием при проведении выездных проверок хозяйствующих субъектов. Мерой принуждения, призванной обеспечить надлежащее проведение проверки, служит административный штраф. Однако существующая санкция за воспрепятствование проведению проверок, закрепленная ч. 1 ст. 19.4.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях

¹³ Article 21 Council Regulation (EC) No. 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty. URL: http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=181659 (дата обращения: 14.06.2018).

¹⁴ European Court of Human Rights. 02.04.2015. Vinci Construction et GTM Génie Civil et Services c. France - 63629/10 et 60567/10. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=002-10474&filename=CEDH.pdf> (дата обращения: 14.06.2018).

¹⁵ См.: Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности» № 395-1 (в ред. от 23 мая 2018 г. № 119-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6, ст. 492; 2018. № 22, ст. 3043; Постановление Верховного Суда РФ от 20 апреля 2016 г. по делу № А60-43542/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ниях¹⁶ в виде штрафа, максимальный размер которого составляет 10 000 руб., не является эффективной при расследовании картельных соглашений. Следует отметить, что размер административной санкции за нарушение антимонопольного законодательства должен зависеть от размера экономической выгоды, получаемой от монополистической деятельности и негативных последствий от нарушений для экономических отношений [4, с. 69]. Сокращению числа нарушений и повышению эффективности проверок будет способствовать введение оборотного штрафа. Такие штрафы находят применение в деятельности Европейской комиссии, при этом штраф может достигать 1% годового оборота компании-нарушителя. Так, к штрафу в размере 38 000 000 евро была привлечена компания E.ON Energie (E.ON) за нарушение целостности пломбы, наложенной антимонопольным органом для предотвращения удаления из опечатанных помещений конфиденциальных документов¹⁷.

Основным фактором, препятствующим своевременному выявлению и пресечению антимонопольными органами ограничивающих конкуренцию соглашений (картелей), является несовершенство законодательной базы, наличие пробелов и коллизий в нормативно-правовой регламентации различных административных процедур. Требуется разработка правовых механизмов, направленных на повышение эффективности применения мер государственного принуждения к хозяйствующим субъектам-участникам картельных соглашений.

Библиографический список

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма: Инфра-М., 2018. 352 с.
2. *Артемьев И.Ю.* Завтра вступает в силу Федеральный закон «О защите конкуренции» // Российская газета. 2006. 25 окт.
3. *Соколов А.Ю.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства / под ред. Н.М. Кониной. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2010. 140 с.
4. *Соколов А.Ю.* Административная ответственность за невыполнение в срок законных предписаний антимонопольных органов и непредставление им ходатайств, уведомлений, информации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 3 (67). С. 68–71.

References

1. Administrative Law of the Russian Federation: a textbook for the bachelors / Ed. by A.Yu. Sokolov. M Norma: Infra-M., 2016. 352 p.
2. *Artemiev I.Yu.* Tomorrow the Federal Law «On Protection of Competition» Comes into Force // RG. 2006. 25 oct.
3. *Sokolov A.Yu.* Administrative Liability for Violations of Anti-monopoly Legislation / Ed. by N.M. Konin. Saratov: Publisher Sarat. un., 2010. 140 p.
4. *Sokolov A.Yu.* Administrative Responsibility for Failure to Comply with the Lawful Orders of Antimonopoly Bodies In time and Failure to Submit Applications, Notifications, Information // Vestnik of the Saratov State Law Academy . 2009. № 3 (67). 68–71 p.

¹⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 23 апреля 2018 г. № 103-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2018. № 18, ст. 2573.

¹⁷ Court of Justice of the European Union. 22.11.2012. Case C-89/11 P. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130251&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=612153> (дата обращения: 14.06.2018).

УДК 342.922.3

А.И. Стахов

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ
И ПЕРСПЕКТИВАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
СТАТУСА ОРГАНИЗАЦИИ КАК УЧАСТНИКА
АДМИНИСТРАТИВНОГО ДЕЛА**

Введение: устанавливая административные процедуры либо регламентируя отдельные фрагменты таких процедур, российский законодатель в качестве их адресатов выделяет организации, их представителей, которым предоставляет определенные административные права и возлагает отдельные административные обязанности, но при этом не конкретизирует категорию (вид) административного дела, за редким исключением. Практика внесудебного привлечения юридических лиц к административной ответственности по делам об административных правонарушениях по сути сводится к объективному вменению. **Цель:** выявление особенностей и перспектив развития современного нормативного регулирования административно-правового статуса организаций, позволяющих решить проблемы систематизации и унификации административных дел, разрешаемых во внесудебном (исполнительном административно-процессуальном) порядке, а также проблемы привлечения к административной ответственности юридического лица по делу об административном правонарушении. **Методологическая основа:** комплексный анализ норм законодательства РФ, регулирующих административно-правовой статус организаций, совокупность метода формальной логики, диалектического и системно-структурного методов исследования. **Результаты:** выдвинуты научно-практические подходы к индивидуализации административно-правового статуса организации в современной системе административно-процессуальных отношений, сложившейся в Российской Федерации, в т.ч. о необходимости: размежевания административно-правового статуса организаций, создаваемых на основании гражданского законодательства, и организаций, создаваемых на основе норм административного и иного публичного законодательства; вычленения административно-публичных органов и административно-публичных организаций из общего числа организаций, функционирующих в России; выделения в структуре юридического лица или иной организации системы административных представителей; выделения в структуре административно-правового статуса организации комплекса административных прав и обязанностей, корреспондирующих с административно-распорядительными и административно-охранительными полномочиями публичной администрации, иных административно-публичных органов, а также комплекса административных прав и обязанностей организации, реализуемых руководителем, иными административ-

Вестник Саратовской государственной юридической академии • № 3 (122) • 2018

© Стахов Александр Иванович, 2018

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой, заведующий отделом административно-правовых исследований (Российский государственный университет правосудия); e-mail: 15 alexander-stakhov@ya.ru

© Stakhov Alexander Ivanovich, 2018

Doctor of law, Professor, head of the Department of administrative law and procedure named after N.G. Salischeva, head of Department of legal and administrative research (Russian state University)

ными представителями организации в административных правоотношениях, складывающихся без непосредственного участия, но под контролем административно-публичных органов. **Выводы:** в целях совершенствования нормативного регулирования административно-правового статуса организаций в Российской Федерации необходимо разработать Единый классификатор административных дел, разрешаемых в исполнительном административно-процессуальном порядке, а также эффективные приемы оценки вины юридического лица, привлекаемого к административной ответственности по делу об административном правонарушении.

Ключевые слова: административно-правовой статус организации, административное дело, административная процедура, административно-процессуальные нормы, административно-публичный орган, административные права, административные обязанности, административная ответственность, вина юридического лица.

A.I. Stakhov

ABOUT CERTAIN PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE REGULATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE ORGANIZATION AS A PARTY OF THE ADMINISTRATIVE CASE

Background: russian legislator when establishing administrative procedures or regulating certain parts of such procedures, in the name of their addressees identifies organizations and their representatives to whom certain administrative rights are granted and imposes certain administrative duties, but does not specify the category (type) of the administrative case, with rare exceptions. The practice of out-of-court bringing legal entities to administrative responsibility in cases of administrative offenses, in fact, is essentially reduced to an objective imputation. **Purpose:** the author of the research intends to identify features and prospects of the development of modern regulatory administrative legal status of organizations allowing to solve the problems of systematization and unification of administrative cases resolved in extrajudicial (Executive administrative procedure) order, as well as the problems of bringing to administrative responsibility of a legal entity in the case of an administrative offense. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: comprehensive analysis of the legislation of the Russian Federation regulating the administrative and legal status of organizations, and formal logic, dialectical and system-structural methods of research. **Results:** scientific and practical approaches to the individualization of the administrative and legal status of the organization in the modern system of administrative and procedural relations established in the Russian Federation including the need for: separation of the administrative and legal status both of organizations established on the basis of civil law and organizations established on the basis of the norms of administrative and other public legislation, separation of administrative and public bodies and administrative organizations from the total number of organizations operating in, allocation in the structure of legal entity or other organization of system of administrative representatives, allocation in the structure of the administrative and legal status of the organization of the complex of the administrative rights and duties corresponding to administrative and administrative-protective powers of public administration, other administrative and public bodies, and also the complex of the administrative rights and duties of the organization realized by the Head or other administrative representatives of the organization in the administrative legal relations developing without direct participation but under control of administrative and public bodies. **Conclusions:** the author states that in order to develop scientific approaches it is

necessary to work out a Single classifier of administrative cases resolved in the Executive administrative procedure, as well as the effective methods for assessing the guilt of a legal entity brought to administrative responsibility in the case of an administrative offense.

Key-words: *administrative and legal status of the organization, administrative case, administrative procedure, administrative procedural rules, administrative and public authority, administrative rights, administrative duties, administrative responsibility, the fault of the legal entity.*

В настоящее время на основании и в соответствии со ст. 10, 72 Конституции Российской Федерации активно развивается современная система административно-процессуальных отношений, складывающихся в рамках того или иного административного дела, которое разрешается органом исполнительной власти, органом местного самоуправления, должностными лицами данных органов самостоятельно, без взаимодействия с судебными органами и законодательными органами, т.е. по сути в специальном внесудебном порядке, который предлагается называть исполнительным административно-процессуальным порядком.

Основным нормативным регулятором таких правоотношений является административная процедура, а их многочисленными участниками выступают юридические лица и другие организации. В таком контексте административная процедура понимается как система административно-процессуальных норм, определяющих специальный порядок (последовательность, нормативную продолжительность во времени (срочность), вид, характер, правила документального оформления) внесудебных действий публичной администрации (органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц указанных органов), а также действий иных административно-публичных органов по применению типизированных административно-правовых мер, связанных с исполнением наиболее важных и, как правило, унифицированных административно-правовых функций публичной администрации, нацеленных на принятие промежуточных и конечных решений по подведомственным административным делам [1, с. 50].

Под административным делом понимается возникший в сфере правоприменительной деятельности органов исполнительной власти или органов местного самоуправления на основе материальных норм административного или других отраслей законодательства индивидуальный юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация), правовое разрешение которого в интересах публичного образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования), физического лица или организации требует применения данными органами и их должностными лицами, а также иными административно-публичными органами соответствующих административно-процессуальных мер, реализуемых посредством последовательного совершения (издания) в рамках замкнутого цикла взаимосвязанных, документально оформляемых и ограниченных по времени административно-процессуальных действий и актов.

К мерам, применяемым в рамках того или иного административного дела, относятся предусмотренные административно-процессуальными нормами способы и приемы обеспечения полного и объективного разрешения данного дела, применяемые органом исполнительной власти, органом местного самоуправления,

иным административно-публичным органом, их должными лицами в отношении юридических лиц, иных организаций, других участников административного дела. Например, в отношении юридических лиц, участвующих в административном деле, применяются такие административно-процессуальные меры, как контрольная закупка¹, меры принудительного исполнения², меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях³, и др.

Устанавливая административные процедуры либо регламентируя отдельные фрагменты таких процедур, российский законодатель в качестве их адресатов выделяет организации (как правило, это юридические лица), их представителей (как правило, руководитель, иные должностные лица), которым предоставляет определенные административные права и возлагает отдельные административные обязанности, но при этом не конкретизирует категорию (вид) административного дела, за редким исключением. В частности, законодатель выделяет: реестровые дела⁴, лицензионные дела⁵, дела об административных правонарушениях⁶.

К примеру, на основании положений ст. 4, 5 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 23 апреля 2018 г.) в Российской Федерации сформировались многочисленные административные процедуры государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в рамках которых возбуждаются и разрешаются дела о предупреждении, выявлении и пресечении нарушений обязательных требований (по сути административные контрольно-надзорные дела). Вместе с тем среди дефиниций, используемых в названном Законе, такое понятие, как «административное дело о нарушении обязательных требований», не выделяется, хотя в качестве участников и представителей такого дела по сути признаются юридические лица, их руководители и иные должностные лица юридического лица⁷. В Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в ред. от 23 апреля 2018 г.) без конкретизации административного дела (по сути дела о принудительном исполнении судебных и административных актов о возложении специальных обязанностей на юридическое лицо и его представителей) в качестве участни-

¹ См. ст. 16.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 23 апреля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2018. № 18, ст. 2564.

² См. ст. 68 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в ред. от 23 апреля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849; 2018. № 18, ст. 2572.

³ См. ст. 27.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 23 апреля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2018. № 18, ст. 2573.

⁴ См. ст. 11 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (в ред. от 3 апреля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. 1, ст. 4344; 2018. № 15, ч. 1, ст. 2031.

⁵ См. ст. 16 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. от 31 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716; 2018. № 1, ч. 1, ст. 87.

⁶ См. ст. 24.1, 25.12, 25.13, 26.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

⁷ См. ст. 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

ков данного дела могут выступать юридические лица и их представители как участники (стороны) исполнительного производства (ст. 48, 49, 53).

КоАП РФ по сути признает юридическое лицо участником подавляющего числа дел об административных правонарушениях, определяет признаки виновности юридического лица, а также специальные правила назначения административных наказаний юридическому лицу. Кроме того, нормы КоАП РФ позволяют рассматривать в качестве участника дела об административном правонарушении, совершенным юридическим лицом, различных представителей юридического лица, которые при разрешении данного дела могут выступать в качестве должностных лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, либо это могут быть иные лица (например, свидетели и иные лица, содействующие данному производству). При этом в КоАП РФ отсутствует дефиниция, раскрывающая понимание юридического лица как субъекта административного правонарушения, не раскрывается также понятие представителя в деле об административном правонарушении, совершенным юридическим лицом.

В ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ возможность привлечения юридического лица к административной ответственности ставится в зависимость от отдельных обстоятельств, которые в совокупности будет логично называть признаками виновности, оцениваемыми органом или должностным лицом, уполномоченными рассматривать по существу дело об административном правонарушении, совершенным юридическим лицом. Такими признаками виновности являются возможность юридического лица соблюдать правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность; непринятие данным лицом всех зависящих от него мер по соблюдению правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

Между тем, понимая юридическое лицо как определенную систему представителей в деле об административном правонарушении, следует отметить, что существующая конструкция ст. 2.1 КоАП РФ не предполагает при рассмотрении данного дела обязанность уполномоченного органа (должностного лица) проводить оценку активных действий руководителя, иных должностных лиц, а также других представителей юридического лица по исполнению правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность юридического лица (в т.ч. действий, связанных с надлежащим или своевременным исполнением таких правил и норм, устранением допущенных нарушений правил и норм). Правовая позиция Верховного Суда РФ по привлечению к административной ответственности юридического лица по сути сводится к признанию допустимости привлечения к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и конкретных должностных лиц, по вине которых данное административное правонарушение было совершено. При определении степени ответственности должностного лица за совершение административного правонарушения, которое явилось результатом выполнения решения коллегиального органа юридического лица, необходимо выяснить вопрос о мерах, предпринимаемых должностным лицом с целью обратить внимание коллегиального органа либо администрации на невозможность

исполнения данного решения в связи с тем, что это могло привести к совершению административного правонарушения⁸.

На наш взгляд, при отсутствии развернутой правовой позиции Верховного Суда РФ по индивидуализации административной ответственности юридического лица, учитывающей степень вины его представителей в административных правоотношениях, практика внесудебного привлечения юридических лиц к административной ответственности по сути сводится к объективному вменению, которое противоречит положениям ст. 2.1, 26.1 КоАП РФ.

Приведенные и другие примеры фрагментарного установления взаимосвязи юридических лиц и их представителей с той или иной категорией (видом) административного дела свидетельствуют о необходимости разработки научно-практических подходов к индивидуализации административно-правового статуса организации в современной системе административно-процессуальных отношений, сложившейся в Российской Федерации. В этой связи в структуре юридического лица или иной организации предлагается выделять систему представителей организации в административно-процессуальных правоотношениях и определить ряд особенностей нормативного регулирования административно-правового статуса организации, которые могут быть выявлены из анализа действующего законодательства Российской Федерации в целях конструктивного решения вскрытой проблемы.

Во-первых, необходимо отметить, что юридические лица и иные организации создаются в Российской Федерации как на основании гражданского законодательства, так и на основе норм административного и иного публичного законодательства. Перечень организаций, создаваемых на основании гражданского законодательства, систематизирован, закреплён в гл. 4 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.)⁹ и является исчерпывающим. В обобщенном виде такие организации называются юридическими лицами. Организации, создаваемые на основе норм административного и иного публичного законодательства, признаются законодателем юридическими лицами, выполняют некоторые административно-публичные функции, наделяются соответствующими отдельными административно-публичными полномочиями (т.е. с юридически властными полномочиями по обеспечению исполнения норм законодательства иными участниками административных правоотношений, которые не находятся в их организационном (служебном) подчинении). Например, административно-публичными полномочиями наделены Счетная палата РФ¹⁰, Центральный банк РФ¹¹, частная охранная организация¹², образова-

⁸ См. п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» (в ред. от 19 декабря 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2014. № 2.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4808.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 7 февраля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1649; 2017. № 7, ст. 1030.

¹¹ См.: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 23 апреля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28, ст. 2790; 2018. № 18, ст. 2557.

¹² См.: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 5 декабря 2017 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17, ст. 888; 2017. № 50, ч. 3, ст. 7562.

тельная организация¹³. Между тем систематизированный перечень организаций, создаваемых в России на основе норм административного и иного публичного законодательства, в настоящее время отсутствует. Организации, наделяемые отдельными административно-публичными полномочиями, могут иметь в соответствии с законом статус государственного или иного органа (Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом») либо осуществлять отдельные административно-публичные полномочия, не имея статуса государственного или иного органа (частная охранная организация, образовательная организация). Учитывая используемый законодателем подход, организации, наделяемые отдельными административно-публичными полномочиями и имеющие в соответствии с законом статус государственного или иного органа, предлагается считать административно-публичными органами (Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», административная комиссия и др.). Организации, которые наделяются отдельными административно-публичными полномочиями, но не имеют в соответствии с законом статуса государственного или иного органа, предлагается считать административно-публичными организациями (Вооруженные Силы РФ, частное охранное предприятие, образовательная организация). С позиции данного подхода в научно-практических целях предлагается различать административно-правовой статус организаций, создаваемых на основании гражданского законодательства, и административно-правовой статус организаций, создаваемых на основе норм административного и иного публичного законодательства, а также вычленив из общего числа организаций, функционирующих в России, административно-публичные организации и административно-публичные органы.

Во-вторых, следует подчеркнуть, что юридическое лицо, а также иная организация как участники административного дела приобретают и реализуют соответствующие элементы административно-правового статуса через руководителя, иных должностных лиц, а также иных представителей организации, предусмотренных административным законодательством. В обобщенном виде таких представителей организации предлагается называть административными представителями. При таком подходе административными представителями юридического лица и иной организации являются: руководитель, должностные лица, а также иные представители юридического лица или иной организации, которые от имени юридического лица или иной организации имеют административные права, выполняют административные обязанности, реализуют отдельные административно-публичные полномочия, несут административную ответственность в зависимости от степени вины по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом.

В-третьих, необходимо указать, что административные права и обязанности юридического лица или иной организации могут реализовывать административные представители не только в ходе непосредственного взаимодействия с органами исполнительной власти или органами местного самоуправления, их должностными лицами, но и в ходе публичного взаимодействия данных представителей между собой, а также с другими организациями и их представителями,

¹³ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 7 марта 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2018. № 11, ст. 1591.

осуществляемого без непосредственного участия, но под контролем уполномоченных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

В-четвертых, административные права и обязанности юридического лица или иной организации, с одной стороны, определяют меру возможного и должного поведения юридического лица, организации и их административных представителей в сфере взаимодействия с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами (в силу особенностей субъектного состава — сфере публичного администрирования). С другой стороны административные права и обязанности организации являются мерой возможного и должного поведения организации и ее административных представителей в сфере публичного взаимодействия с другими организациями и гражданами (в силу особенностей субъектного состава — сфере публичного взаимодействия граждан и организаций). При таком подходе из анализа действующего законодательства РФ в сфере публичного администрирования представляется необходимым выделять в структуре административно-правового статуса организации:

1) комплекс административных прав и обязанностей организации (ее руководителя, иных должностных лиц, иных представителей организации), корреспондирующих с административно-распорядительными полномочиями публичной администрации и иных административно-публичных органов (далее — полномочия административно-публичных органов), в т.ч.:

права и обязанности, корреспондирующие с полномочиями административно-публичных органов по предоставлению организациям права на материальные или нематериальные блага, имеющие публичное значение (например, права и обязанности организации, ее руководителя, иных должностных лиц, а также иных представителей организации, корреспондирующие с полномочиями административно-публичных органов по регистрации юридического лица, регистрации нормативных актов организации, регистрации права собственности организации на недвижимое имущество и т.п.);

права и обязанности, корреспондирующие с полномочиями административно-публичных органов по возложению на организацию публичных обязанностей и обеспечению их реализации (например, права и обязанности организации, ее руководителя, иных должностных лиц, а также иных представителей организации, корреспондирующие с полномочиями административно-публичных органов по регистрации или постановке организации на налоговый учет);

права и обязанности, корреспондирующие с полномочиями административного стимулирования, реализуемыми административно-публичными органами (например, права и обязанности организации, корреспондирующие с полномочиями административно-публичных органов по предоставлению государственных льгот);

2) комплекс административных прав организации, корреспондирующих с административно-охранительными полномочиями органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов:

права и обязанности, корреспондирующие с полномочиями административно-публичных органов административного санкционирования (по официальной оценке правомерной деятельности (действий) организаций, создающих угрозу, опасность публичным и частным правам, законным интересам). Например,

права и обязанности организации, реализуемые руководителем, должностным лицом, иным представителем организации в связи с получением организацией лицензий или разрешений, государственной регистрацией автомобиля или судна, принадлежащих организации на праве собственности);

права и обязанности, корреспондирующие с полномочиями административно-публичных органов по предупреждению, выявлению, пресечению и устранению административных и иных публичных правонарушений, совершаемых организациями и влекущих для них возникновение административных правоотношений. Например, права и обязанности организации, реализуемые руководителем, должностным лицом, иным представителем организации в связи с осуществлением контрольно-надзорных мероприятий органами исполнительной власти на основании Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 19 февраля 2018 г.)¹⁴, Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 7 марта 2018 г.)¹⁵, а также в связи с привлечением юридического лица к административной ответственности на основании и в соответствии с КоАП РФ;

права и обязанности, корреспондирующие с полномочиями административно-публичных органов по разрешению административных споров. Например, права и обязанности организации, связанные с подачей жалобы на неправомерные или необоснованные действия и решения налогового органа, предусмотренные Налоговым кодексом РФ;

права и обязанности организации, корреспондирующие с полномочиями административно-публичных органов по предупреждению, выявлению, пресечению и устранению общественно опасных ситуаций (административно-правовых казусов), складывающихся с участием организаций (например, права и обязанности организации, реализуемые ее руководителем, иными должностными лицами и представителями в условиях аварии или пожара, возникших на территории организации);

права и обязанности, корреспондирующие с полномочиями административно-публичных органов принудительного административно-правового исполнения актов органов исполнительной власти, иных административно-публичных органов о возложении на организации специальных обязанностей (например, права и обязанности организации, отказавшейся в добровольном порядке уплатить административный штраф).

Рассматривая административно-правовой статус организации в сфере публичного взаимодействия граждан и организаций, в структуре данного статуса предлагается выделить комплексы административных прав и обязанностей организации, реализуемые руководителем, иными административными представителями организации в административных правоотношениях, складывающихся без непосредственного участия, но под контролем административно-публичных органов, в т.ч.:

¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; 2018. № 9, ст. 1291.

¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; 2018. № 11, ст. 1591.

права и обязанности, корреспондирующие с административными правами и обязанностями подчиненных работников (например, административные права и обязанности организации, реализуемые руководителем в отношениях с работниками по поводу соблюдения и исполнения работниками установленных публичных требований безопасности (пожарной, экологической, безопасной эксплуатации транспортных средств и т.п.); административные права и обязанности образовательной организации, реализуемые должностными лицами ректората, преподавателями в отношениях со студентами, которые складываются по поводу обеспечения исполнения законодательства в сфере образования);

права и обязанности, корреспондирующие с административными правами и обязанностями граждан, которые не находятся в служебном (организационном) подчинении (например, административные права и обязанности частной охранной организации и ее должностных лиц, реализуемые в отношении охраняемого объекта и его посетителей);

взаимные права и обязанности организаций, которые реализуются в ходе их публичного общения и взаимодействия (например, взаимные права и обязанности образовательных организаций, участвующих в сетевом обучении студентов).

Обобщая предложенные научные подходы, следует отметить, что они в ближайшей перспективе могут найти практическое применение, прежде всего, для разработки Единого классификатора административных дел, разрешаемых в исполнительном административно-процессуальном порядке, в котором остро нуждается административное судопроизводство, активно развивающееся в России в условиях неопределенности перечня административных дел, рассматриваемых судами на основании ст. 1 Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.)¹⁶.

Кроме того, сформулированные научные позиции могут быть использованы для разработки эффективных приемов оценки вины юридического лица, привлекаемого к административной ответственности по делу об административном правонарушении.

Библиографический список

1. Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. М.: Юрайт, 2016. 341 с.

References

1. Administrative Procedural Law of Russia: a textbook for undergraduate and graduate students / A.B. Zelentsov, P.I. Kononov, A.I. Stakhov. M.: Yurayt, 2016. 341 p.

¹⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2018. № 1, ч. 1, ст. 5.

УДК 342.951.73

Е.В. Холодная

О ПРАВОВОМ ПРИНЦИПЕ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

Введение: при обеспечении законных прав и свобод различных субъектов необходимо опираться на принцип баланса жизненно важных интересов личности, общества, государства. Отсутствие нормативного закрепления «принципа баланс интересов» актуализирует поднятую тематику. **Цель:** исследовать отдельные критерии принципа баланса интересов личность, общества и государства и предложить собственное определение данной правовой категории. **Методологическая основа:** использовался формально-логический метод и метод системного и сравнительного правоведения. **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно баланса интересов в качестве правового принципа; рассмотрены сущностные признаки баланса интересов как правового принципа; предложены критерии компромисса интересов личности, общества, государства. **Выводы:** принцип равновесия (баланса) интересов различных субъектов (личности, общества и государства) должен быть закреплен и обеспечен на уровне федерального закона, в том числе через понятийные категории.

Ключевые слова: баланс интересов, законность, принципы, режим защиты, безопасность, права личности, права государства.

E. V. Kholodnaya

ON THE LEGAL PRINCIPLE OF THE BALANCE OF INTERESTS OF INDIVIDUAL, SOCIETY AND STATE

Background: ensuring the legitimate rights and freedoms of various actors need to rely on the principle of balance of the vital interests of personality, society and state. The lack of regulatory fixation of the “principle of balance of interests” actualizes the raised subject. **Objective:** the author of the article intends to examine the individual criteria of the principle of balance of interests of personality, society and state and to offer own definition of this legal category. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: formal-logical one and the method of system and comparative law. **Results:** the author’s position concerning the balance of interests as a legal principle is reasoned, the essential features of the balance of interests as a legal principle are considered, criteria of compromise of interests of the individual, society, state are proposed. **Conclusions:** the author of the article states that the principle of the balance of interests of different subjects (individual, society and state) should be fixed and provided on the level of the federal law using the conceptual categories.

Key-words: balance of interests, legality, principles, security mode, security, individual rights, the rights of the state.

Принцип (от лат. *principium* — основа, первоначало) — это основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки; руководящая идея, основное правило поведения, деятельности, сфера должного [1, с. 59]. Как отмечают некоторые авторы, правовые принципы относятся к элементам государственно-правовой идеологии и выражают ее ведущие установки в области совершенствования, развития, охраны действующего права; это системно взаимосвязанные компоненты, выражающие основные начала (требования) деятельности государства и иных субъектов в сфере совершенствования и развития действующего права [2, с. 16]. Соответственно правовые принципы — это фундаментальные начала, позволяющие говорить о целостности механизма правового регулирования отрасли права или отрасли законодательства, придающие правовую стабильность и выражающие ценностные предпочтения государства при регулировании общественных отношений. Так, в ст. 2 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина провозглашаются высшей ценностью государства¹. Иными словами, декларируется принцип приоритета прав личности над правами государства. Однако это не абсолютная категория, т.к. согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты законных интересов иных субъектов, в частности личности, общества и государства. Таким образом, подчеркивается важность согласования (нахождение компромисса) или баланса интересов различных субъектов при правовом регулировании.

Термин «баланс» (от фр. *balance* — «весы») собственно и определяется через синоним «равновесие» [3, с. 27]. Интерес (от лат. *interest* — иметь значение) — понятие, характеризующее объективно значимое, нужное для индивида, коллектива, нации, общества в целом [4, с. 131].

В юридической литературе отмечается, что баланс интересов представляет собой особое правовое состояние, которое обеспечивает оптимальный режим жизнедеятельности государства, общества и личности. При этом должен выражаться учет и соотношение наиболее значимых интересов субъектов общества в целях создания надлежащих благоприятных условий их реализации и обеспечения нормативных гарантий [5, с. 121]. Так, еще Р. фон Иеринг указывал, что цель права заключается в уравнивании интересов в обществе, в нахождении компромисса между ними [6, с. 54]. Иными словами, одной из задач правового регулирования является создание благоприятных условий для обеспечения компромисса законных прав и интересов различных субъектов.

Однако и на сегодняшний день не спадает актуальность концептуальных разработок по совершенствованию правового регулирования, направленного на оптимизацию обеспечения баланса частных и публичных интересов. Так, Е.В. Вавилин считает приоритетными интересы, связанные с реализацией естественных прав [7, с. 237]. По мнению А.Я. Курбатова, в иерархии интересов следует опираться на публичный интерес, т.к. государство в лице законодателя изначально является его выразителем [8, с. 90–95]. А.В. Мальцев отмечает, что баланс интересов — узаконенное справедливое (с учетом приоритетов) соотношение конституционно-гарантированных прав и обязанностей сторон [9, с. 6–9].

Так чьи же интересы являются приоритетными и будут служить отправной точкой (критерием) при соблюдении и обеспечении принципа баланса? Ведь

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

перекос равновесия интересов в пользу того или иного субъекта (личность — ничто, государство — все! — общеизвестный советский лозунг 30-х гг. XX в. или, наоборот, умаление публичных интересов в пользу интересов отдельно взятых личностей, что наблюдалось в 90-е гг. XX в. в Российской Федерации) неизбежно приведет к подрыву состояния защищенности национальных интересов в целом или станет угрозой национальной безопасности. На наш взгляд, ответ очевиден. Приоритет должен отдаваться правам и законным интересам личности. Именно из законных интересов и прав каждого складываются общественные интересы. Иными словами, общество заинтересовано в соблюдении прав и законных интересов каждого. Для государства также согласно Конституции РФ приоритет состоит в соблюдении и защите прав и законных интересов личности. Следует отметить, что именно законность в данном случае выступает неотъемлемым условием обеспечения баланса интересов субъектов. Как отмечает Ю.Н. Стариков, законность представляет собой юридическое состояние правовых отношений, режим реализации которых соответствует сложившемуся в современном правовом государстве стандарту надлежащего исполнения и соблюдения их участниками правовых норм. Принцип законности обуславливает значимость и социальную ценность отношений [10, с. 16].

Таким образом, критерием для обеспечения баланса интересов выступают принципы законности и приоритета прав личности. Соблюдение компромисса интересов, в свою очередь, гарантирует режим (состояние) защищенности национальных интересов или жизненно важных ценностей личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз [11, с. 8]. Неразрывная взаимосвязь законности и основных гарантий приводит к выводу, что баланс интересов — категория системная и многоаспектная, представляющая собой фундаментальную основу в виде общеправового принципа.

А.Ф. Пьянкова к сущностным характеристикам относит также соразмерность в установлении прав и обязанностей субъектов правоотношения, их осуществлении и защите; наличие у сторон равных возможностей для реализации своих законных интересов; баланс интересов и динамичности характеризуют правоотношение в состоянии сотрудничества [12, с. 117–130]. А.В. Мальцев, говоря о балансе интересов субъектов правоотношений в сфере обеспечения безопасности, подразумевает баланс прав и обязанностей, т.е. равноправие, которое проявляется, прежде всего, в том, что правам и обязанностям одного субъекта правоотношений соответствуют права и обязанности другого [9, с. 6–9].

Автор разделяет и поддерживает точку зрения, согласно которой баланс интересов является общеправовым принципом, т.е. распространяет свое действие при регулировании как публичных, так и частных правоотношений. Поэтому, на наш взгляд, принцип равновесия (баланса) интересов различных субъектов (личности, общества и государства) должен быть закреплен и обеспечен на уровне федерального закона, в т.ч. через понятийные категории. Однако действующее федеральное законодательство подобную норму-дефиницию не содержит. Ранее указанный принцип содержался в качестве правового в утратившем юридическую силу Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»² как принцип обеспечения национальной безопасности, но уже в действующем Федеральном

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. 1992 г. № 15, ст. 769.

законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»³ данный принцип не упоминается.

В полной мере он реализуется в действующем административно-правовом законодательстве, регулирующем информационную сферу. По общему правилу согласно ст. 5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁴ информация может свободно использоваться и передаваться субъектами, если федеральными законами не установлены иные требования. Однако реализация принципа баланса интересов в информационной сфере в отношении несовершеннолетних как особых субъектов административного права выразилась в ограничении их прав на свободный доступ к информационным ресурсам до достижения совершеннолетия. В данном случае с помощью принципа баланса интересов обеспечивается состояние защищенности нравственного здоровья ребенка. Общеизвестно, здоровые дети — здоровая нация — сильное государство. В данном случае с помощью ограничительного правового регулирования обеспечивается равновесие интересов и отдельной личности, и общества, и государства. Так, в Декларации прав ребенка⁵ указано, что ребенок ввиду его физической и умственной незрелости нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту. Кроме того, должны учитываться важность традиций и культурных ценностей каждого народа для защиты и гармоничного развития ребенка. В ст. 13 Конвенции о правах ребенка закреплено, что ограничение его права на получение информации возможно в случаях, предусмотренных законом, в т.ч. для защиты здоровья и нравственности⁶. В ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁷ закреплено, что органы государственной власти РФ должны принимать меры по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в т.ч. от ненадлежащей рекламы, пропаганды насилия и жестокости, порнографии, наркомании, токсикомании, антиобщественного поведения.

Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁸ содержит комплекс норм, направленных на обеспечение состояния защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию. Это выразилось в классификации информационной продукции в зависимости от содержания на возрастные цензы и требования законодателя после экспертной оценки наносить соответствующую маркировку. Ограничительная компонента также содержится в законодательстве о средствах массовой информации и рекламе. В частности, запрещено использовать образы несовершеннолетних в рекламе пивной и иной алкогольной продукции, запрещено распространять

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3448.

⁵ См.: Декларация прав ребенка: провозглашена Резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г. Текст Декларации официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и ВС СССР. № 45, ст. 955.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3802.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 48.

сведения о несовершеннолетних, пострадавших от правонарушений или преступлений, под угрозой административной и (или) уголовной ответственности.

Таким образом, с учетом изложенного, под балансом интересов предлагаем понимать такие правовые условия, при которых обеспечивается режим защищенности законных прав и интересов субъектов на основе обоснованного компромисса ценностных приоритетов личности, общества, государства.

Библиографический список

1. *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург: Изд-во УИФ «Наука», 1993. 192 с.
2. *Рудковский В.А.* Принципы правовой политики: понятие и содержание // Вестник Саратовской государственной академии права. 2006. № 6 (113). С. 11–14.
3. *Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Русский толковый словарь. М.: Эксмо, 2004. 928 с.
4. *Философский словарь* / под ред. И.Т. Фролова. М.: Изд-во политической литературы, 1980. 720 с.
5. *Халиулин В.Е.* Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. 228 с.
6. *Теория государства и права: учебник* / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. М.: Юрайт, 2010. 744 с.
7. *Вавилин Е.В.* Осуществление и защита гражданских прав. М.: Волтерс Клувер, 2009. 360 с.
8. *Курбатов А.Я.* Обеспечение баланса частных и публичных интересов — основная задача права на современном этапе // Хозяйство и право. 2001. № 6. С. 90–95.
9. *Мальцев В.А.* Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 6–9.
10. *Старилов Ю.Н.* Законность как принцип в российском административном и административном процессуальном праве // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов (по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Международная научно-практическая конференция). (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2017. С. 14–23.
11. *Степанов А.В.* Понятие категории «национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ // Вестник Пермского университета. Сер.: Юридические науки. 2015. Вып. 2 (28). С. 8–18.
12. *Пьянкова А.Ф.* Концепция баланса интересов и ее место в гражданском праве России // Вестник Пермского университета. Сер.: Юридические науки. 2014. Вып. 2(24). С. 117–130.

References

1. *Cherdantsev A.F.* Logical-linguistic Phenomena of Law, Legal Science and Practice. Ekaterinburg, publishing house of the UIF «Nauka», 1993. 192 p.
2. *Rudkovsky V.A.* Principles of Legal Policy: Concept and Content. Vestnik of Saratov State Law Academy. 2006. No. 6 (113). P. 11–14.
3. *Lopatin V.V., Lopatina L.E.* Russian dictionary. M.: Eksmo, 2004. 928 p.
4. *Philosophical dictionary.* Under the editorship of Frolova I. T. M., Publishing house of political literature, 1980. 720 p.
5. *Khaliulin V.E.* Harmonization of Interests of Subjects of Law as a Prerequisite for the Formation of Civil Society in the Russian Federation: Dis. cand. of law. Saratov, 2009. 228 p.
6. *Theory of State and Law: Textbook* / ed. by A.S. Pigolkin, Yu.A. Dmitriev. M.: Yurayt, 2010. 74 p.

7. *Vavilin E.V.* Implementation and Protection of Civil Rights. М.: Volters Kluver, 2009. 360 p.
8. *Kurbatov A.Y.* Providing Balance of Private and Public Interests Is the Main Task of Law // *Economy and law*. 2001. N 6. P. 90–95.
9. *Maltsev V.A.* Balance of Interests in the Sphere of Security: Concept and Mechanism of State-legal Regulation // *Constitutional . and Municipal Law* 2007. No. 18. P. 6–9.
10. *Starilov Yu.N.* Legality as a Principle of the Russian Administrative and Administrative Procedural Law // *Public Sector: Reality and Prospects: collection of scientific works. Tr. (materials of the III Annual Saratov administrative law readings (Intern. Scientific-practical. Conf.). (Saratov, 28–29 September 2017) / under the editorship of A.Yu. Sokolov. Saratov: IP, Koval Yu.V., 2017. P. 14–23.*
11. *Stepanov A.V.* Concept of the Category of «National Security»: Theoretical and Legal Analysis // *Vestnik of Perm University. Series of legal science*. 2015. Vol. 2 (28). P. 8–18.
12. *Pyankova A.F.* Concept of Balance of Interests and Its Place in Civil Law of Russia // *Vestnik of Perm University. Ser.: legal science*. 2014. Vol. 2(24). P. 117–130.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 347.9

О.В. Николайченко

О ДИАЛЕКТИЧЕСКОЙ СВЯЗИ ИНТЕРЕСОВ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ СУДА

Введение: установление оптимального и должного равновесия интересов всех участников правоотношений необходимо для сохранения устойчивости существования всей системы государства и его органов, что отразится на судебной защите отдельной личности. **Цель:** обоснование необходимости различной дифференциации категории «интерес» и выбора судом приоритета при осуществлении гражданского судопроизводства. **Методологическая основа:** диалектический анализ позволил оценить результаты нормотворчества и правоприменения, исторический и сравнительный методы научного познания способствовали объективной оценке качества действующего законодательства, системный метод дал возможность интерпретировать категориальный аппарат, метод правового моделирования применялся при формировании предложений по совершенствованию законодательства. **Результаты:** обоснована необходимость учета диалектической связи личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Доказано автором, что при конкуренции интересов при разрешении судом дел у последнего возникает обязанность в обеспечении общественного интереса. **Вывод:** при моделировании норм единого процессуального кодекса законодателю необходимо уделить должное внимание порядку рассмотрения дел и соответствующих обязанностей суда с учетом специфики интереса круга лиц и возможности его неоднозначной интерпретации.

Ключевые слова: общественный интерес, общий интерес, личный интерес, гражданское судопроизводство, суд, активность суда, процессуальные обязанности суда.

O.V. Nikolaichenko

ON THE DIALECTICAL CONNECTION OF INTERESTS AND PROCEDURAL DUTIES OF THE COURT

Background: establishing an optimal and proper balance of interests of all participants in legal relations is necessary to preserve the stability of the existence of the entire system of the state and its bodies, which will affect the judicial protection of an individual. **Objective:** in the article the author intends to establish the need of various differentiation of the category “interest” and the choice of priority by the court when implementing civil proceedings. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used:

© Николайченко Ольга Викторовна, 2018

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: olga-nikolajchenko@yandex.ru

© Nikolaichenko Olga Viktorovna, 2018

Candidate of law, Associate Professor of the Civil Procedure department (Saratov state Law Academy)

dialectical analysis which allows to evaluate the results of norm-setting and law enforcement, historical and comparative methods of scientific knowledge which contributes to an objective assessment of the quality of the current legislation, the system method allowed to interpret the categorical apparatus, the method of legal modeling served as a justification for proposals to improve legislation. Results: in the research the author substantiates the necessity of taking into account the dialectical relationship of personal and public interests in civil proceedings. It is proved by the author that in the event of competition of interests when adjudicating cases the obligation of the court to provide public interest emerges. In order to implement this obligation the court should exercise reasonable and balanced activity. Conclusion: in modeling the norms of the uniform procedural code, the legislator should pay due attention to the case treatment regulation and the relevant obligations of the court, taking into account the specifics of the range of persons involved interest and the possibility of its controversial interpretation.

Key-words: public interest, general interest, personal interest, civil proceedings, court, court activity, procedural duties of the court.

Российское государство, выступая регулятором общественных отношений и моделируя нормы права, все больше акцентирует внимание на защите прав и интересов отдельных субъектов правоотношений, обращающихся в суд за разрешением правового спора или устранением иной правовой неопределенности. В последней четверти XX в. гражданское судопроизводство представляло собой защиту преимущественно частных интересов, где правосудие должно было стать услугой, оказываемой государством сторонам для достижения общественного спокойствия (согласия) [1, с. 114].

Цели гражданского судопроизводства, установленные в ст. 2 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ), указывают, что обращение в судебный орган происходит в целях защиты собственных нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов¹. Наряду с непосредственной судебной защитой нарушенных прав отдельной личности и обеспечением защиты прав и свобод человека и гражданина государством опосредованно охраняются общественные интересы. На защиту общественного интереса в порядке гражданского судопроизводства указывают дела о защите прав потребителей, когда орган исполнительной власти, наделенной определенной компетенцией, например, территориальный отдел Управления Роспотребнадзора обращается в защиту интересов неопределенного круга лиц к индивидуальному предпринимателю о признании противоправными действий по осуществлению розничной продажи табачных изделий². Другой пример, когда по спорам, возникающим из применения земельного³ или жилищного законодательства, суд руководствуется интересами общества, соблюдая одновременно баланс интересов сторон. Так, разрешая правовой спор, судом установлено, что земельный участок, занимаемый спорным

¹ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532; 2018. № 1, ч. I, ст. 5.

² См.: Решение Левобережного районного суда г. Липецка (Липецкая область). URL: <http://sudact.ru/regular/doc/3twJ1lgJRbbv/?regular-txt> (дата обращения: 11.03.2018).

³ Статья 1 Земельного кодекса РФ называет в числе принципов земельного законодательства сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому 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.

объектом незавершенного строительства, предоставленный в установленном законом порядке для индивидуального жилищного строительства, соответствует строительным, санитарным, противопожарным нормам и правилам, сохранение постройки *не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц*, не создает угрозу жизни и здоровью граждан, иных препятствий в признании права собственности на самовольную постройку не имеется, в связи с чем суд приходит к выводу об удовлетворении исковых требований Д.С. и признании за ним права собственности на указанное строение⁴.

Признавая относительную самостоятельность личных и общественных интересов, необходимо учитывать их диалектическую связь в гражданском судопроизводстве. Между обществом и личностью стоит сложный механизм распределительных отношений и при неоправданном предпочтении одних интересов другим или их противоречии, интересы личности в конечном счете будут ущемлены. В этой связи доктринальное представление о современной роли суда, который из активного участника, устанавливающего истину по делу, превратился в беспристрастного наблюдателя [2, с. 212], вызывает возражение хотя бы потому, что суд, в частности, не принимает отказ от иска истцом и признание иска ответчиком⁵. Часть 2 ст. 39 ГПК РФ императивно устанавливает и вменяет в обязанность суда осуществить проверку распорядительных действий сторон на предмет их противоречивости общественным интересам. Прямая формулировка указанной диспозиции свидетельствует, что отказ от иска может быть принят судом только в том случае, если отказ от иска: не противоречит закону; не нарушает права других лиц; не нарушает законные интересы других лиц.

Такое «расчленение» диспозиции свидетельствует о том, что законодатель не только не отказался от защиты общественного интереса, но и, наоборот, потребовал от правоприменителя настороженно отнестись к распорядительным процессуальным правам сторон.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации „О средствах массовой информации“» определяет *общественный интерес* как «*потребность общества в обнаружении и раскрытии угрозы демократическому правовому государству и гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде*» (п. 25)⁶. Интересы, связанные с защитой естественной жизнедеятельности большинства членов общества (охраной окружающей среды, безопасности, общественного порядка), являются приоритетными. Интересы государственные, продиктованные необходимостью сохранения и укрепления государственности, территориальной и культурной целостности страны, не тождественны им, хотя правоприменительная практика свидетельствует о том, что приоритет интереса того или иного сообщества решается каузально, методика определения значимости разнонаправленных общественных интересов отсутствует, а иногда они

⁴ См.: Решение Ленинского районного суда г. Оренбурга (Оренбургская область) от 25 октября 2017 г. № 2-6835/2017 2-6835/2017-М-6432/2017 М-6432/2017 по делу № 2-6835/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/t> (дата обращения: 11.03.2018).

⁵ Примечательно, что в доктрине молодыми учеными высказывается мнение, что «судья может и обязан занимать участную позицию, становиться в практическое, жизненное отношение к познаваемой действительности». Существующий порядок взаимоотношений между судьей и сторонами следует заменить на принцип «диалогичности», позволяющий как судье проявлять свою конгруэнтность, так и сторонам до оглашения решения узнавать и оспаривать доводы суда.

⁶ См.: Российская газета. 2010. 18 июля.

воспринимаются правоприменителями как тождественные. При обращении в суды граждане — индивидуальные садоводы — предъявляют требования и настаивают на том, чтобы при взыскании платы с них (индивидуальных садоводов) начисления производились лишь за фактически используемые объекты инфраструктуры. Очевидно, что такие требования, удовлетворяющие потребностям отдельной личности, повлекут серьезные неблагоприятные социальные последствия, прежде всего, для них самих, т.к. объективная потребность в содержании имущества общего пользования привела бы к увеличению финансового бремени членов объединений, их недовольству и, как следствие, массовому выходу каждого члена из объединений, например, садоводческого некоммерческого товарищества. Итоговый результат — распад некоммерческого юридического лица, и, в конечном счете, невозможность использования принадлежащих садоводам земельных участков по назначению, т.е. невозможность удовлетворения их общего интереса. В связи с этим представляется, что подход судебной практики о возложении одинакового бремени содержания имущества общего пользования на членов объединения и индивидуальных садоводов в полной мере соответствует позиции Конституционного Суда РФ о том, что положения ст. 8 Закона призваны обеспечить справедливый баланс индивидуальных и коллективных интересов в данной сфере общественных отношений⁷.

Пункт 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ⁸ при ограничении прав также предписывает определенную последовательность интересов: гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона в той мере, в какой это необходимо для целей защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В одном из своих постановлений Европейский суд по правам человека, разрешая дело по существу, указал: согласно ст. 1 Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 г. № 1 «каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как *в интересах общества* и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Предыдущие положения ни в коей мере не ущемляют право государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с *общими интересами* или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов»⁹.

Так, высший судебный орган продемонстрировал «вольное» применение терминов по отношению к интересу («общественный» и «общий»), учитывая тот факт, что в Концепции единого Гражданского процессуального кодекса РФ предусмотрена отдельная глава, которая регулирует порядок рассмотрения дел о защите группы лиц — носителей общего интереса. В недалеком будущем групповые иски в защиту непосредственно общего интереса в порядке гражданского судопроизводства и опосредованно общественного станут не теоретизированным

⁷ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 21 мая 2015 г. № 1206-О. URL: <http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/420283920> (дата обращения: 18.03.2018).

⁸ См.: Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (в ред. 29 декабря 2017 г.) // Российская газета. 1994. 8 дек.; 2017. 29 дек.

⁹ URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440801/2440801.htm> (дата обращения: 18.03.2018).

образованием, а действенным механизмом, в котором судебная защита нарушенных прав будет осуществляться не только в отношении одного конкретного участника правоотношения, субъективные права которого нарушены, но и в отношении группы участников, которые имеют идентичные права¹⁰, либо неопределенного круга лиц, на что было обращено внимание российским законодателем при принятии Концепции единого гражданского процессуального кодекса¹¹.

Обусловленность появления специального порядка рассмотрения судами дел многочисленной (неопределенной) группы лиц в правовой системе общества некоторым образом раскрыта в Кодексе административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ)¹², ст. 42 которого указывает наряду с иными условиями в ч. 1 на следующее условие обращения в суд с коллективным административным иском: затруднительность разрешения требований потенциальных членов группы в индивидуальном порядке или в порядке совместной подачи административного искового заявления (соучастия).

Главная особенность группового иска состоит в том, что определение группы не предполагает установление всех ее участников при предъявлении искового заявления в суд, а это означает, что право на предъявление иска в интересах неопределенного круга лиц, учитывая общественный резонанс дела и результат его рассмотрения, может реализовать прокурор в порядке ст. 45 ГПК РФ или орган, наделенный соответствующей компетенцией (например, Роспотребнадзор).

Удовлетворение общих интересов сложившейся группы, предопределенной материальным благом и его защитой, свидетельствует об удовлетворении законного интереса отдельного лица. В то же время возможны противоречия между личными и общественными интересами при предпочтении одних другим, особенно если моделировать ситуацию, когда суд отказывает в утверждении мирового соглашения сторонам. В этой связи нельзя отождествлять общие, общественные и личные интересы.

В гражданском судопроизводстве общественные интересы могут быть непосредственным предметом судебной защиты. Однако не следует их отождествлять с охраняемыми законом публичными интересами, на защиту которых указывает законодатель в основаниях для отмены судебных постановлений в порядке кассационного (ст. 387 ГПК РФ) и надзорного (п. 2 ст. 391.9 ГПК РФ) производств. В этой связи, учитывая тот факт, что самостоятельными субъектами права могут быть Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования, которые по своей сущности и правовому статусу являются публичными образованиями, они обладают собственным интересом как хозяйствующие субъекты права (юридические лица) и который является самостоятельным предметом судебной защиты в порядке гражданского судопроизводства (ст. 2 ГПК РФ). Поэтому отождествлять публичные и общественные интересы нельзя, как нельзя отождествлять предмет судебной защиты и предмет судебного правоприменения. Как было доказано Е.А. Крашенинниковым, предметом судебной защиты выступает

¹⁰ Правоприменительная практика свидетельствует, что при рассмотрении группового иска суд оценивает фактическое основание иска каждого требования в отдельности.

¹¹ См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: одобрена решением Комитета по гражданскому, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы РФ от 8 декабря 2014 г. № 124(1). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172071/ (дата обращения: 18.03.2018).

¹² См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (в ред. 28 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2018. № 1, ч. I, ст. 5.

нарушенное или оспариваемое регулятивное субъективное гражданское право или охраняемый законом интерес; предметом судебного правоприменения — порожденное правонарушением, оспариванием, объективно-противоправным деянием и другими обстоятельствами охранительное субъективное гражданское право или, что то же самое, право на защиту, именуемое законодателем правом на иск [3, с. 88].

«Терминологически» неправильно законодатель обозначил и основания для отмены судебного акта, т.к. можно заключить, что публичные интересы принадлежат конкретному субъекту права — публичному образованию — и в их интересах суду необходимо отменить судебный акт или, по меньшей мере, пересмотреть его. Публичные образования, будучи самостоятельными субъектами права, вступают в различные правоотношения, выступают в суде от своего имени, что не означает их приоритет в судебном разбирательстве, а тем более, предоставление каких-либо льгот и привилегий.

В современном отечественном гражданском судопроизводстве отсутствует неограниченная активность суда, по сравнению с тем, как это было ранее, когда «советский суд имел право и обязан активно помогать участвующим в деле лицам» [4, с. 55]. Обязанность суда состояла в собирании доказательств и проявлялась в том, что суд посредством совершения определенных действий мог истребовать доказательства у лиц, у которых они находятся с их обнаружением, составлять запросы для получения необходимых доказательств, назначать экспертизу, осматривать доказательства на месте их нахождения. В некоторых случаях суд даже имел право возбуждать процесс, но на практике не стремился этого делать [5, с. 24].

Российский законодатель, наделяя суд определенной компетенцией, должен предоставлять последнему возможность проявлять активность в интересах правосудия, особенно если предметом защиты является общественный (общий) интерес или если таковой обнаруживается при рассмотрении или пересмотре гражданского дела. Однако активность суда должна быть разумной и сбалансированной и не подменять собой должное поведение заинтересованных лиц, в т.ч. по привлечению иных заинтересованных в процессе лиц и собиранию доказательств. Поэтому, например, несмотря на объективную целесообразность информирования лиц присоединиться к групповому иску, полагаем, что обязанность проинформировать суд таких лицах и о лицах дополнительно присоединившихся должна возлагаться на лицо, заявившее иск и первоначально обратившееся в суд с групповым иском. На суд целесообразно возложить обязанность лишь определения способа информирования, который станет в последующем обязательным для лица, инициировавшего иск, и должен устанавливаться на стадии подготовки дела к судебному разбирательству. Возложение на суд обязанности по фактическому осуществлению действий по информированию посредством размещения в СМИ нецелесообразно, поскольку будет нарушать общий порядок извещения и вызовов участников дела. Предложение другим лицам присоединиться к групповому иску не должно исходить от суда, осуществляющего функцию по

рассмотрению и разрешению дела по существу, возбужденного по заявлению заинтересованных лиц. Учитывая это, при моделировании норм единого процессуального кодекса законодателю необходимо уделить должное внимание порядку рассмотрения дел и соответствующих обязанностей суда с учетом специфики интереса круга лиц, и возможности его неоднозначной интерпретации.

Библиографический список

1. *Фурсов Д.А., Харламова И.В.* Теория правосудия в кратком трехтомном изложении по гражданским делам. Т. 1: Теория и практика организации правосудия. М.: Статут, 2009. 524 с.

2. *Макаров А.* Принцип беспристрастности: почему «беспристрастность» следует исключить из принципов судебного разбирательства по гражданским делам // Революция в праве: прорывные идеи в современном российском праве (к 100-летию Октябрьской революции): материалы II Международного научно-практического Конвента студентов и аспирантов (Казань, 23–25 ноября 2017). Т. 2. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2017. С. 208–213.

3. *Крашенинников Е.А.* Охраняемый законом интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве: сборник научных трудов / под ред. Р.Е. Гукасян. Калинин: Калининский гос. ун-т, 1985. С. 85–91.

4. *Треушников М.К.* Относимость и допустимость доказательств в гражданском процессе. М.: Изд-во Московского ун-та, 1981. 96 с.

5. *Гукасян Р.Е.* Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве: автор. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1971. 35 с.

References

1. *Fursov D.A., Kharlamova I.V.* Theory of Justice in a Brief Three-volume Presentation on Civil Cases. Vol.1. Theory and practice of the organization of justice. M., 2009. 524 p.

2. *Makarov A.* The Principle of Impartiality: Why “Unprecedented” Should Be Excluded from the Principles of Trial in Civil Cases // Revolution in law: breakthrough ideas in modern Russian law (to the 100th anniversary of the October revolution): Mat. II Int. science.- prakt. students and postgraduates Convention. (Kazan, 23-25 November 2017). Vol.2. Kazan: Izd-vo Kazan. UN-TA, 2017. 322 p.

3. *Maleshin D.Ya.* The Civil Procedural System of Russia. M.: Statut, 2011. 496 p.

4. *Treushnikov M.K.* The Relevance and Admissibility of Evidence in Civil Proceedings. M., 1981. 96 p.

5. *Ghukasyan R.E.* The Problem of Interest in the Soviet Civil Procedural law: diss. ... doc.of law. M., 1971. 35 p.

УДК 347.922

С.А. Семикина, С.П. Казакова

ОТМЕНА МОТИВИРОВОЧНОЙ ЧАСТИ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ АРБИТРАЖНОГО СУДА: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Введение: в статье анализируется проблема отмены мотивировочной части судебного решения арбитражного суда, которая является на сегодняшний момент актуальной как в судебной практике, так и в правовой жизни, а также происходит активная дискуссия по данному вопросу и среди ученых-процессуалистов и юристов.

Цель: поиск основных причин по отмене мотивировочной части судебного решения арбитражного суда, которые указал в своем Постановлении Пленум Верховного Суда РФ. В соответствии с поставленной целью выдвигаются нами следующие задачи: исследование представлений об отмене мотивировочной части судебного решения арбитражного суда; проведение анализа судебной практики. **Методологическая основа:** в статье используются методы познания правовой действительности, а также общенаучные — анализ, прогнозирование, частнонаучные — логический, статистический, психологический и частноправовые — формально-юридический, сравнительно-правовой и др. **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно вопроса по отмене мотивировочной части судебного решения арбитражного суда как обязательной составляющей судебного решения в рамках принятого Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 3 октября 2017 г. № 30, в котором подразумевается множество положительных результатов касательно оптимизации отдельных судебных процедур, однако в то же время нельзя не отметить, что внесение данных изменений может повлечь значительные негативные последствия.

Выводы: отмена мотивировочной части судебного решения арбитражного суда позволит снизить нагрузку с судей, а также сэкономить бюджет государства.

Ключевые слова: мотивировочная часть, судебное решение, арбитражный суд, постановление Пленума Верховного Суда РФ, законопроект, правосудие, стороны, справедливость.

S.A. Semikina, S.P. Kazakova

ANNULMENT OF THE REASONING PART OF THE ARBITRATION COURT DECISION: MAIN PROBLEMS

Background: the article analyzes the problem of cancellation of the reasoning part of the arbitration court decision, which is currently relevant both in judicial practice and legal life, and there is a heated discussion on this issue among scientists-processualists and legal scholars. **Objective:** in the research the authors intend to search the main reasons for the

© Семикина Светлана Александровна, 2018
Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: svetlanasemikina@rambler.ru
© Казакова Светлана Петровна, 2018
Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: c005er@mail.ru

© Semikina Svetlana Alexandrovna, 2018
Candidate of law, Associate Professor of the Arbitration Procedure department (Saratov state Law Academy)
© Kazakova Svetlana Petrovna, 2018
Candidate of law, Associate Professor of the Arbitration Procedure department (Saratov state Law Academy)

cancellation of the reasoning part of the arbitral tribunal judicial decision indicated in the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation. In accordance with the stated goal, we put forward the following tasks: to research the submissions on cancellation of the reasoning part of the court decision of the arbitration court and to analyze the judicial practice. Methodology: in doing the research the following methods of study were used; methods of cognition of legal reality, general scientific analysis, forecasting, private-logical, statistical, psychological and private law-formal ones, legal, comparative legal and other methods. Results: the author's position on the issue on cancellation of the reasoning part of the court decision of the arbitral tribunal as an obligatory component of the court decision was argued in the framework of the adopted Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated October 3, 2017 No. 30, which implies a lot of positive results concerning optimization of individual judicial procedures. However it should be noted that introduction of these changes may lead to significant negative consequences. Conclusion: the cancellation of the reasoning part of the judicial decision of the arbitral tribunal may reduce judges' workload, and also will effect savings of the state budget.

Key-words: *reasoning part, judgment, arbitration court, decision of the Plenum of the RF, the bill, the justice, party, justice.*

В настоящее время в сфере процессуального законодательства происходит активное реформирование, в котором ежегодно Пленум Верховного Суда РФ реализует ряд новых правил при отправлении правосудия. Верховный Суд РФ продолжает данную процессуальную деятельность, направленная на снижение нагрузки арбитражных судов.

Примером последних изменений является Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 3 октября 2017 г. № 30, которым было принято решение внести в Государственную Думу проект очередных изменений в ГПК РФ, КАС РФ, АПК РФ и иные законодательные акты¹ (далее — законопроект), подразумевающих отказ от составления мотивировочной части решения суда по большей части рассматриваемых категорий дел. Так, Верховный Суд России устанавливает как минимум две возможности получения решения с мотивировочной частью: по ходатайству одной из сторон в предусмотренный законом срок или же по инициативе самого арбитражного суда.

На сегодняшний день в соответствии со ст. 170 АПК РФ «решение арбитражного суда должно состоять из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей»². Вдобавок данная статья подчеркивает значимость мотивировочной части, указывая на то, что именно она обосновывает принятое судом решение.

В научной доктрине роль *мотивированности* судебного решения является важной. Так, по мнению В.А. Пономаренко, мотивированность судебных решений означает обязательность наличия в нем исчерпывающе аргументированных

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 3 октября 2017 № 30 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона „О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”». URL: <http://legalacts.ru/sud/postanovlenie-plenuma-verkhovnogo-suda-rf-ot-03102017-n-30/> (дата обращения: 06.01.2018).

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2018. № 1, ст. 5.

выводов суда о результатах оценки доказательств и установленных на их основании фактах. В необходимых случаях в решении также должно содержаться обоснование выбора каждой из примененных судом норм права и их толкование [1, с. 8].

Мотивированность судебного решения предусмотрена также в ст. 15 АПК РФ и означает соответствие выводов суда фактическим обстоятельствам дела и имеющимся в деле доказательствам. Требование мотивированности является составным элементом требования обоснованности акта суда. Законность и обоснованность будут носить надлежащий характер только тогда, когда в этих требованиях найдут четкое отражение «мотивы, по которым суд отверг доказательства, принял или отклонил приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы участвующих в деле лиц, не применил законы и иные нормативно-правовые акты, на которые ссылались лица, участвующие в деле. В данном контексте под мотивами понимаются объяснения, приводимые в подтверждение перечисленных судебных действий» [2, с. 27].

В настоящее время по значительному числу дел подготовка судебных решений, содержащих вводную, резолютивную, описательную и мотивировочную части, нецелесообразна. «В большинстве случаев юридические мотивы и выводы, к которым пришел суд и которые он отразил в описательной и мотивировочной частях судебного акта, не представляют какого-либо интереса и значения ни для истца, ни для ответчика. В подавляющем большинстве случаев стороны соглашались с исходом дела и не стремятся к его пересмотру», — пояснил позицию заместитель Председателя Верховного Суда РФ В. Нечаев. На сегодняшний день независимо от сложности дела суды обязаны составлять решения в полном объеме. По мнению представителей Верховного Суда РФ, они должны затрачивать временной ресурс, прежде всего, на сложные дела, а не на избыточные формальные процедуры³.

Таким образом, мотивировочная часть — важная часть судебного решения и ее отмена может существенно изменить его сущность.

Однако в соответствии с действующим процессуальным законодательством уже существует практика по вынесению судебных решений без мотивировочной части в порядке упрощенного производства. Так, согласно статистическим данным арбитражные суды РФ⁴ в порядке упрощенного производства на примере арбитражного суда Саратовской области за период с января по декабрь 2017 г. в первой инстанции вынесли порядка 1056 судебных решений, из которых процедурой изготовления мотивировочной части воспользовались менее 50%. Подобная статистика связана с тем, что чаще всего эти решения лишь подтверждают задолженность, с которой ответчик согласен, но не выплачивает по ряду каких-то причин, поэтому стороны в изготовлении мотивировочной части не нуждаются.

Безусловно, данная практика свидетельствует о возможности разгрузки российских судов от постоянного вынесения, чаще всего однотипных решений. Тем не менее, необходимо учитывать тот факт, что в порядке упрощенного производства рассматриваются дела, не представляющие сложность.

³ URL: <http://magadan.bezformata.ru/listnews/motivirovochnoj-i-opisatelnoj/61779817/> (дата обращения: 06.01.2018).

⁴ См.: Судебные и нормативные акты РФ. URL: http://sudact.ru/arbitral/stats/?law_stat_category=E2gklSo1lOHw&court=gJtMWoYNRug9&doc_type=UB3EUQjGR0mv&date_from=01.01.2017&workflow_stage=ZBVwohk1bJ6C&date_to=15.12.2017 (дата обращения: 06.01.2018).

Отметим, что для апелляционной инстанции арбитражного суда необходимо полное судебное решение с мотивировочной частью, а в соответствии со статистикой арбитражных судов РФ в период с января по декабрь арбитражными судами Саратовской, Волгоградской и Астраханской областей было вынесено 7513 судебных решений, а Двенадцатый арбитражный апелляционный суд рассмотрел около 2786 дел. Следовательно, всего чуть более одной третей не согласилась с решением суда и им были необходимы судебные решения с мотивировочной частью. Даже с учетом того, что ряд сторон в арбитражном процессе могут запросить судебное решение с мотивировочной частью, можно предположить, что всего чуть более половины обратятся за изготовлением судебного решения с мотивировочной частью.

Исходя из вышесказанного, можно предположить, что на примере статистике арбитражных судов Саратовской, Волгоградской и Астраханской областей суды облегчат себе нагрузку по изготовлению чуть менее половины судебных решений с мотивировочной частью.

По нашему мнению, стоит сказать также и о пояснительной записке к Постановлению Верховного Суда РФ, в которой говорится о невысоком проценте обжалуемых актов. Согласно пояснительной записке около 98% от всех судебных актов, принятых судами по существу, остаются без изменений. При этом на изготовление мотивировочной части судья тратит до 5 рабочих дней. Расходы бюджета на один рабочий день судьи в суде общей юрисдикции составляют 23 990 руб., а в арбитражном суде — 25 210 руб. «Использование полноценной, дорогостоящей и трудозатратной процедуры, связанной с изготовлением судебного решения в полном объеме, даже в тех случаях, когда лица, участвующие в деле, в этом не заинтересованы, не оправдано ни с организационной, ни с экономической точек зрения», — сказано в пояснительной записке⁵. Пленум Верховного Суда РФ считает необходимым принять данные изменения по экономически и организационно обусловленной причине, апеллируя к неизбежным временным и денежным затратам в связи с процедурой изготовления судебного решения в полном объеме (включая мотивировочную часть).

Предлагаемые изменения носят различный характер, поскольку спектр возможных последствий может иметь как положительное, так и отрицательное значение. С одной стороны, нельзя не отметить, что данными изменениями никак не ущемляются права граждан, в частности, на справедливое судебное разбирательство, поскольку по ходатайству любой из сторон составляется решение в полном объеме; необязательность составления мотивировочной части экономит время суда. Однако с другой стороны, установленное решение влияет на множество других, не менее важных факторов. Следовательно, утрачивается преюдициальность по фактам и отношениям, рассмотренным в том или ином деле, поскольку именно в мотивировочной части решения указываются установленные судом обстоятельства дела и это влечет необходимость устанавливать те же самые обстоятельства в другом деле.

В своем Постановлении от 3 октября 2017 г. № 30 Пленум Верховного Суда РФ обозначил исключения тех категорий дел, по которым обязательно составление

⁵ URL: https://zakon.ru/discussion/2017/9/26/bez_podvedomstvennosti_i_motivirovochnoj_chasti__verhovnyj_sud_gotovit_masshtabnuyu_reformu_processa (дата обращения: 06.01.2018).

мотивировочной части судебного решения. В самом законопроекте⁶ предусматривается установление общего правила о необязательности составления мотивированного решения суда по рассмотренному им делу. Исключениями при этом являются:

- 1) дела, относящиеся к подсудности Суда по интеллектуальным правам;
- 2) дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, за исключением дел указанных категорий, рассматриваемых в порядке упрощенного производства;
- 3) дела, связанные с обращением взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ;
- 4) дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок;
- 5) дела о несостоятельности (банкротстве);
- 6) дела по корпоративным спорам;
- 7) дела о защите прав и законных интересов группы лиц;
- 8) дела с участием иностранных лиц, в т.ч. иностранного государства.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 мая 2018 г. № 14 перечень дел, по которым составление мотивировочной части судебного решения является обязательным, был расширен. По мнению Верховного суда РФ, мотивированное решение должно составляться также по следующим категориям дел: особого производства, о правах на недвижимость и (или) сделках с ней; об устранении препятствий в пользовании недвижимостью; об истребовании имущества из чужого незаконного владения; об освобождении имущества от ареста; о взыскании страхового возмещения; о возмещении ущерба, причиненному имуществу, о защите деловой репутации⁷.

Арбитражный суд составляет мотивированное решение в течение 10 дней со дня объявления резолютивной части решения по делам, указанным в ч. 6 ст. 170 АПК РФ, а также, если мотивированное решение изготавливается судом по собственной инициативе. При подаче лицами, участвующими в деле, их представителями заявления о составлении мотивированного решения суда и поступлении апелляционной жалобы суд составляет мотивированное решение в течение 10 дней с момента поступления таких заявления и жалобы. При выполнении решения суда в форме электронного документа дополнительно готовится его экземпляр на бумажном носителе, который приобщается к делу. Следовательно, предполагается, что по большей части рассмотренных дел будет выноситься только резолютивная часть решения суда с разъяснением сторонам права ходатайствовать о составлении полного мотивированного решения.

Подобные предложения в законопроекте вызвали бурные дискуссии и в юридическом сообществе, заключающиеся по большей мере в критике предлагаемых

⁶ См.: Проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: https://www.vsrp.ru/Show_pdf.php?Id=11612 (дата обращения: 06.01.2018).

⁷ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 мая 2018 г. № 14 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации поправок к проекту федерального закона № 383208-7 „О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”». URL: <http://www.supcourt.ru/documents/own/26792/> (дата обращения: 22.05.2018).

нововведений. Однако при более детальном рассмотрении такие предложения не кажутся бесперспективными.

Во-первых, предоставление сторонам права требовать полного судебного решения позволяет в полной мере обеспечить их интересы. Очевидно, что стороны, несогласные с вынесенным решением, в обязательном порядке будут запрашивать его мотивировочную часть, поскольку сложно оспаривать принятое решение без указания на спорные доводы.

Во-вторых, с учетом загруженности арбитражных судов отказ от обязательности в составлении мотивированного решения суда в каждом случае может способствовать реализации принципа процессуальной экономии, поскольку значительную часть всех рассматриваемых дел составляют мелкие споры, например, требования Федеральной налоговой службы об уплате недоимок, штрафов, пеней. Как правило, при предъявлении подобных требований ответчик не оспаривает их законность, а лишь старается отсрочить уплату в силу различных обстоятельств, вследствие чего подобные решения, как правило, не обжалуются. Составление мотивированного решения является обязанностью суда вне зависимости от того, заинтересована в этом хотя бы одна сторона, занимает много времени.

Некоторые юристы воспринимают это предложение скептически, отмечая, что без мотивированного решения нет правосудия, а также невозможно сформировать судебную практику. Так, обзоры судебной практики периодически выпускает в т.ч. ФНС, предлагая руководствоваться ими налоговым органам в ежедневной работе.

С отменой мотивировочной части судебных решений арбитражных судов у налоговых органов и налогоплательщиков будет отсутствовать необходимая информация. В итоге суды, наоборот, будут завалены массой идентичных исков по спорам о нарушении прав, которые в случае прозрачности судебной практики могли бы не быть нарушенными или, напротив, по спорам, от которых отказывался бы сам налогоплательщик, заранее понимая, что решение будет принято не в его пользу. В связи с этим предлагаемые поправки вместо разгрузки судебной системы могут вызвать совершенно противоположный эффект, заодно повысив издержки как бюджета, так и налогоплательщиков⁸.

По мнению представителей российского союза промышленников и предпринимателей, «такое нововведение существенно ограничит права и законные интересы граждан на справедливое судебное разбирательство... возможность проверки решения — необходимый элемент законного порядка, именно в судебном решении устанавливается достаточность доказательств для признания вины»⁹.

«Без мотивировки, по сути, нет правосудия. Это допустимо в некоторых случаях для мелких исков, но превращение этого в общее правило подрывает основы процесса. Без полных судебных решений нельзя говорить о складывающейся практике, неясно, как выявлять аналогичные дела и как устанавливать преюдициальные факты»¹⁰, — указывает управляющий партнер АБ «Бартолиус» Юлий Тай.

В соответствии с предложенными изменениями в процессуальное законодательство все судебные решения, вынесенные по делам, которые были рассмо-

⁸ URL: <https://www.audit-it.ru/news/finance/925073.html> (дата обращения: 06.01.2018).

⁹ РСПП просит ВС скорректировать реформу процессуального законодательства. URL: <http://bankrot.fedresurs.ru/NewsCard.aspx?ID=1230> (дата обращения: 06.01.2018).

¹⁰ Решения по многим делам судьи смогут не мотивировать: Верховный Суд предложил масштабную процессуальную реформу. URL: https://www.znak.com/2017-10-04/verhovnyu_sud_predlozhil_masshtabnyu_processualnyu_reformu (дата обращения: 06.01.2018).

трены в порядке арбитражного судопроизводства, по общему правилу должны включать вводную и резолютивную части. Подобные решения в полной мере составляются исключительно по требованию участников данного дела, а также их представителей в случае подачи апелляционной жалобы и в случаях, установленных законодательством. Отдельно указывается возможность составления мотивировочной части решения по инициативе самого суда.

Также организации, органы исполнительной власти и иные заинтересованные лица лишаются необходимой информации по практике разрешения судом конкретных споров, т.к. доказательства, на которых основаны выводы суда об обстоятельствах дела, и доводы в пользу принятого решения, мотивы, по которым суд отверг те или иные доказательства, принял или отклонил приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле, также указываются в мотивировочной части судебного решения. Это неизбежно повлечет снижение нагрузки арбитражных судов при рассмотрении массы идентичных исков.

Кроме того, новый законопроект препятствует фактической возможности проверки устанавливаемого судом решения, несмотря на тот факт, что такая проверка является существенной частью (условием) законного порядка — именно в ходе судебного решения фиксируется достаточность доказательств. Участник процесса, на которого распространяется решение суда, вправе знать, на основании каких доказательств оно было принято; перечисление доказательств в решении свидетельствует об открытости судебного процесса и законности решения.

Усложнение применения судебных прецедентов и преюдициальных фактов является маловероятным, поскольку в случае рассмотрения сложных и запутанных дел заинтересованные лица, очевидно, будут запрашивать полное судебное решение для понимания логики судьи при его вынесении. При этом подход суда к составлению таких избранных решений должен быть более детальным и ответственным.

Как показывает практика, инициирование Пленумом Верховного Суда РФ поправок в действующее процессуальное законодательство означает их постепенное развитие и успешное применение. Модернизация судебных процедур и правил, применяемых при разрешении споров арбитражными судами, безусловно, направлена на постепенное и планомерное достижения единообразия арбитражного и гражданского процессуального законодательства, обеспечения надлежащего уровня защиты прав граждан и организаций, а также повышения эффективности отечественной системы судопроизводства.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод в отношении отмены мотивировочной части как обязательной составляющей судебного решения в рамках принятого Постановления Пленума Верховного суда РФ от 3 октября 2017 г. № 30, в котором содержится много конструктивных положений касательно оптимизации отдельных судебных процедур, однако в то же время нельзя не отметить, что внесение данных изменений может повлечь значительные негативные последствия.

Библиографический список

1. Пономаренко В.А. Мотивированность судебного решения в гражданском и арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд.юрид. наук. М., 2007. 24 с.
2. Лебедь К.А. Решение арбитражного суда. М.: Институт государства и права РАН, 2005. 116 с.

References

1. Ponomarenko V.A. Motivation of the Court Decision in the Civil and Arbitration Process: extended abstract. dis. ... cand. of law. M., 2007. 24 p.
2. Lebed K.A. Decision of the Arbitration Court. M.: The Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2005. 116 p.

УДК 347.9

Т.А. Комарова

РАЗУМНОСТЬ, СПРАВЕДЛИВОСТЬ И ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА КАК ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Введение: как и судопроизводство в целом, деятельность судебных инстанций базируется на отправных началах гражданского судопроизводства, именуемых принципами. На основании закона с учетом принципов права и их толкования должно осуществляться правосудие и в первой инстанции, и при проверке уже принятых судебных актов. **Цель:** поиск наиболее адекватного подхода к пониманию смыслового содержания и значения принципов разумности, справедливости и верховенства права для гражданского судопроизводства. **Методологическая основа:** общие методы научного познания (в т.ч. диалектический и системный анализ, переход от абстрактного к конкретному, от конкретного к абстрактному и др.). **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно вопроса видения разумности, справедливости и верховенства права принципами гражданского процессуального права. **Выводы:** значение и область применения разумности, справедливости и верховенства права никоим образом не может быть ограничена отдельно взятой отраслью права или правовым институтом. Эти явления носят общеправовой характер, для гражданского же судопроизводства они являются основополагающими идеями, т.е. принципами права.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, отправные начала, принципы права, разумность, справедливость, верховенство права.

Т.А. Komarova

REASONABLENESS, EQUITABLENESS AND SUPREMACY OF LAW AS ESSENTIAL BASICS OF CIVIL PROCEDURE

Background: as well as court proceedings in general, the activity of courts is based on the essential basics of civil proceedings, called the principles. On the basis of law and taking into account the principles of law and their interpretation, justice must be exercised both on the level of the first instance trials and on the level of reviewing already adopted judicial acts. **Objective:** the author of the article intends to find the most appropriate approaches to understanding the meaning and significance of the principles of reasonableness, equitableness and supremacy of law for exercising civil proceedings. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: general method of scientific cogni-

© Комарова Татьяна Алексеевна, 2018

Соискатель кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: komarowata1990@yandex.ru

© Komarova Tatiana Alekseevna, 2018

Postgraduate degree seeker, Civil procedure department (Saratov state Law Academy)

tion (including dialectical and system analysis, transition from abstract to concrete and from concrete to abstract, etc.). Results: the author's position on the issue of the vision of reasonableness, equitableness and supremacy of law and principles of civil procedural law is reasoned. Conclusions: the meaning and the scope of reasonableness, equitableness and supremacy of law can't be limited by a particular branch of law or a legal institution. These phenomena have a general legal character, for civil legal proceedings they are the essential basics that is the principles of law.

Key-words: *civil judicial proceedings, the starting of the beginning, the principles of law, rationality, justice, the rule of law.*

Принципы гражданского процессуального права, представляя собой нормативные начала, руководящие идеи, основополагающие положения, выражают сущность и закономерности указанной отрасли права, общую направленность соответствующей совокупности правовых предписаний. В.А. Туманов, анализируя понятие права в советском законодательстве, называл в качестве его центрального элемента нормы (систему норм), однако одновременно отмечал, что подход «от нормы права» привел к тому, что правовые принципы стали рассматриваться как нечто выведенное из норм, а не наоборот [1, с. 63]. По мнению Ю.В. Сорокиной, знание природы права и его главных устоев оказывает большое содействие в толковании права и правоприменении, поэтому в первую очередь юрист должен уделять внимание именно этому, а только потом изучать позитивные нормы, исходящие от государства [2, с. 12]. О.В. Исаенкова о принципах права говорит следующее: «...Без помощи принципов невозможно представить модель права или его отдельной отрасли, так как именно принципы придают целостность правовой системе, начиная с соответствия друг другу отдельных норм, через гармонизацию внутриотраслевых и межотраслевых институтов» [3, с. 40]. По мнению Б.А. Тулиновой, принципы образуют каркас судопроизводства и существенно влияют на акт правосудия [4, с. 99]. Соглашаясь с приведенными мнениями, полагаем, что принципы гражданского процессуального права представляют собой систему основных положений организации и осуществления судопроизводства, т.е. механизм, благодаря функционированию которого законодательные органы создают и (или) изменяют нормативную базу, а судебные органы осуществляют на ее основании правосудие. В гражданском процессуальном праве существует определенный перечень принципов права, существование и значение которых не вызывает спора ученых. Они в первую очередь описываются в учебных пособиях, анализируются в теоретических работах. Однако есть и такие принципы, которые признаются не всеми: одни авторы их таковыми считают, а другие, наоборот, говорят о несостоятельности указанных идей как отправных начал права.

К.Е. Коваленко отмечает, что на стадии реализации и применения права «разумность» является одним из инструментов соотнесения идеальной конструкции нормы права с фактическими общественными отношениями с учетом непосредственного использования правовых возможностей, определенных правовой нормой. Норма права предоставляет субъекту реализации и применения «разумный выбор» для определения меры правового поведения [5, с. 10]. На наш взгляд, разумность гражданского судопроизводства — это качественный при-

знак процесса отправления правосудия по гражданским делам, достигаемый при разумности самого права, а также практическом применении правовых норм:

без интерпретаций (в строгом соответствии со смыслом, заложенным законодателем);

с учетом отправных начал и фундаментальных положений;

руководствуясь разумом как высшим проявлением мыслительной деятельности.

Разумность гражданского судопроизводства не является синонимом принципу разумности, действующему в данной отрасли. Принцип имеет прикладное значение, а разумность вообще представляет собой идеальную модель, на достижение которой направлена законотворческая деятельность, кадровая политика по отбору судейского аппарата, исследования, проводимые представителями теории гражданского процессуального права.

По мнению В.А. Черкашина, у принципа разумности, как и у любого другого правового явления, есть свои составляющие элементы. К ним автор относит логичность, вытекающую из рационального познания; правовой опыт; правовые условия, существенным образом оказывающие влияние на правовой результат и существующие независимо от правоприменителя; правовые средства, с помощью которых реализуются цели мыслительного процесса; формы процессуальных документов, изложенных в процессуальных нормах. Особое внимание следует обратить на то, что В.А. Черкашин рассматривает правовое равенство субъектов отношений и справедливость как критерий правовой оценки суждений, как еще один элемент принципа разумности, т.е. сопоставляет их как часть и целое [6, с. 46].

Внимание философов и ученых на протяжении столетий направлено на определение, понимание и изучение справедливости. Помимо значимой роли, которую играет справедливость как понятие о должном, содержащем в себе требования соответствия деяния и воздаяния в морально-нравственном смысле вообще, эта категория используется в отдельных областях общественной жизни. В экономике, например, справедливость — это требование равенства людей при распределении конкретного ограниченного ресурса. Активную роль справедливость играет и в области действия правовых норм. Д. Финнис понятие «справедливость» делит на три составляющих элемента: направленность на другого (справедливость связана с взаимоотношениями людей, т.е. межличностна или «интерсубъективна»), обязанность (то, что должны другому или что обязаны сделать по отношению к другому, и соответственно то, на что это другое лицо имеет право) и равенство (не арифметическое или геометрическое, а пропорциональность) [7, с. 205–207]. На наш взгляд, справедливость обладает еще одним свойством, которое также можно отнести к ее составляющим элементам — множественность. Справедливость не только связана с взаимоотношениями людей, но и может быть сложившимся представлением только при определенном количестве людей и их мнений. Суждение двух, трех людей или определенной группы не может формировать понимание справедливости.

Понятия «справедливость» и «разумность» в их взаимосвязи рассматривает не только В.А. Черкашин, но и многие другие ученые. Так, по мнению В.И. Емельянова, требование разумности включает в себя общее правило, предписывающее справедливо учитывать интересы других лиц. Автором предложена следующая формулировка: «Действия не хуже разумных являются справедливыми, хуже — несправедливыми» [8, с. 124]. К.П. Ермакова характеризует разумность как со-

отнесение собственных представлений суда о «разумности» с мнением о ней т.н. среднего судьи, добросовестно осуществляющего свои обязанности и принимающего решение с учетом юридических предписаний и справедливости [9, с. 10]. На наш взгляд, справедливость и разумность являются сопряженными идеями. Эти принципы зачастую на практике применяются судом в совокупности, ведь только в таком случае может быть постановлено решение, отвечающее требованиям закона, внутреннего убеждения, разума, совести и справедливости судьи. Поэтому считаем, что в ГПК РФ закреплению подлежат оба принципа права: и разумность, и справедливость. Главу «Основные положения» необходимо дополнить ст. 4.1 «Принципы гражданского судопроизводства», поместив в один подпункт категории «разумность» и «справедливость».

«Статья 4.1. Принципы гражданского судопроизводства

Принципами гражданского судопроизводства являются:

- 1) независимость судей;
- 2) равенство всех перед законом и судом;
- 3) единоличное и коллегиальное рассмотрение гражданских дел;
- 4) законность, разумность и справедливость при рассмотрении и разрешении гражданских дел;
- 5) осуществление гражданского судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по гражданским делам в разумный срок;
- 6) гласность и открытость судебного разбирательства;
- 7) непосредственность судебного разбирательства;
- 8) язык гражданского судопроизводства;
- 9) состязательность и равноправие сторон гражданского судопроизводства при активной роли суда.»

Действие правовой доктрины «верховенства права» как принципа (отправного начала той или иной отрасли права), а также правовой дисциплины часто становится предметом дискуссий в научных кругах. Большинство авторов связывают понятие «верховенство права» с термином «правовое государство», раскрывают их в совокупности через присущие им определенные характеристики [10, с. 510; 11, с. 97–98; 12, с. 30–31], а также зачастую верховенство права причисляется лишь к сфере действия межгосударственных отношений и внутригосударственного устройства. Однако, по нашему мнению, действие категории «верховенство права» не ограничивается международным и конституционным правом.

Верховенство права применительно к гражданскому судопроизводству в Российской Федерации — это принцип права, определяющий признание главенствующей роли писаного права (*jus scriptum*), отраженного в нормах Конституции РФ, принятых в соответствии с ней федеральных конституционных законах, федеральных законах и других нормативных правовых актах всех уровней государственной власти, но в то же время не есть «верховенство закона», являющееся по своей сути более узким и ограниченным понятием.

Несомненно, верховенство права является многомерным понятием, всеобъемлющей категорией, нашедшей отражение во всех отраслях российского права. При выработке дефиниции, которая бы в полном объеме передавала то, что именно следует понимать под верховенством права в гражданском судопроизводстве, на наш взгляд, уместно использовать наиболее общие фразы, семантическое значение которых не является узкоспециальным. Однако сказать, что предложенное определение может быть в неизменном виде воспринято иной

(смежной отрасли права) нельзя. Административному и арбитражному судопроизводству свойственны специфические особенности, поэтому при толковании основополагающей идеи права в рамках перечисленных отраслей обязательно бы использовались такие устойчивые конструкции, как «судебный контроль за законностью», «публичные полномочия» или «экономическая деятельность» и т.д. Кроме того, верховенство права складывается из его достижения в каждой отдельно взятой отрасли российского права и этот процесс протекает не везде одинаково. Например, если в гражданском (ст. 12 ГПК РФ) и арбитражном (ст. 8 АПК РФ) процессах одним из способов достижения верховенства права является реализация принципа равноправия сторон, то в уголовном судопроизводстве действует презумпция невиновности, и обвиняемый считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана (ст. 14 УПК РФ).

На наш взгляд, рассмотрение смыслового значения верховенства права в соотношении с законностью представляет собой одно из верно выбранных направлений научного изучения. Однако выстраивать эти понятия в определенную иерархию, выявлять первостепенность одного над другим не верно. Полагаем, что законность является ни равнозначным понятием, ни формой, либо содержанием по отношению к верховенству права, а своеобразной ступенью, предшествующей установлению верховенства права. Различие прослеживается по субъектному составу формирования. Если установление законности в большей степени зависит от юристов, от их участия в правотворческой деятельности и грамотного совокупного правоприменения писаного права и принципов права, то воплощение в жизнь верховенства права возможно только после преодоления правового нигилизма общества в целом.

Согласно ст. 2 ГПК РФ гражданское судопроизводство должно способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию уважительного отношения к закону и суду. Данной формулировкой, изложенной в Основных положениях законодательного акта, содержащего систематизированные нормы гражданского судопроизводства, законодатель изначально установил, что укрепление законности входит в одну из основных задач отправления правосудия по гражданским делам, выступает началом, к формированию которого должны стремиться судьи при разрешении гражданских дел.

Итак, общепризнанные, исторически сложившиеся принципы гражданского процессуального права служат отправными началами не только для теоретического понимания норм права, но и для применения их на практике. Вместе с тем на процесс отправления правосудия по гражданским делам оказывают воздействие и другие принципы, в частности, справедливость и верховенство права. Полагаем, что роль указанных понятий для гражданского судопроизводства возрастает с каждым днем и эти категории в полной мере могут быть названы основными началами.

Библиографический список

1. Туманов В.А. О понимании советского права // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 56–74.
2. Сорокина Ю.В. Принципы права: общетеоретическая характеристика // Юридические записки «Современные принципы гражданского права, гражданского процессуального и арбитражного процессуального права» / под ред. Е.И. Носыревой. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного ун-та, 2005. Вып. 19. С. 7–26.
3. Гражданский процесс России: учебник / под ред. М.А. Вихута. М.: Юристъ, 2004. 459 с.

4. Тулинова Б.А. О принципах правосудия по гражданским и административным делам и о своеобразии принципа доверия к суду и правосудию // Современное право. 2014. № 2. С. 99–103.

5. Коваленко К.Е. Разумность в праве: основные формы проявления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015. 29 с.

6. Черкашин В.А. Совершенство судебной системы России и принцип разумности // Юрист. 2013. № 1. С. 45–48.

7. Финнис Д. Естественное право и естественные права / пер. с англ. В.П. Гайдамова, А.В. Панихиной. М.: ИРИСЭН: Мысль, 2012. 554 с.

8. Емельянов В.И. Разумность, добросовестность, незлоупотребление гражданскими правами. М.: Лекс-Книга, 2002. 160 с.

9. Ермакова К.П. Пределы судебного усмотрения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.

10. Жуйков В.М. Принцип верховенства права и правовые стандарты осуществления правосудия: проблемы их реализации в России // Верховенство права как фактор экономики / под ред. Е.В. Новиковой, А.Г. Федотова, А.В. Розенцвайга, М.А. Субботина. М.: Мысль, 2013. 673 с.

11. Виноградов В.А. Правовое государство и верховенство права: теоретические конструкции и реализация // Закон. 2013. №12. С. 97–101.

12. Баренбойм П.Д. Соотношение доктрин Верховенства права и Правового государства как главный вопрос философии права и конституционализма. М.: ЛУМ, 2013. 128 с.

References

1. Tumanov V.A. On Understanding the Soviet Law // Soviet state and law. 1979. No. 7. P. 56–74.

2. Sorokin Yu.V. Principles of Law: Theoretical Description // Legal notes «Modern principles of civil law, civil procedural and arbitration procedural law» / under the editorship of E.I. Nosyreva. Voronezh: Voronezh state University, 2005. Issue. 19. P. 7-26.

3. Civil Process of Russia: the textbook / under the editorship of M. A. Vikat. M.: Lawyer, 2004. 459 p.

4. Tulinova B.A. On the Principles of Justice in Civil and Administrative Cases and on the Uniqueness of the Principle of Trust to the Court and Justice // Modern law. 2014. No. 2. P. 99–103.

5. Kovalenko K.E. Reasonableness in Law: the Main Forms of Manifestation: extended abstract of diss. ... cand. of law. Ekaterinburg, 2015. 29 p.

6. Cherkashin V.A. Perfection of the Judicial System of Russia and the Principle of Reasonableness // Lawyer. 2013. No. 1. P. 45–48.

7. Finnis D. Natural Law and Natural Rights / transl. from the English. V.P. Gaidarova, A.V. Panichini. M.: IRISEN: Mysl, 2012. 554 p.

8. Emelianov V.I. Reasonableness, Good Faith, Non-abuse of Civil Rights. M.: Lex-Book, 2002. 160 p.

9. Ermakova K.P. Limits of Judicial Discretion: extended abstract of diss. ... cand. of law. . M., 2010. 26 p.

10. Zhuikov V.M. Supremacy of Law and Legal Standards of Executing Justice: Problems of Their Implementation in Russia // Supremacy of Law as an Economic Factor / under the editorship of E.V. Novikova, A.G. Fedotov, A.V. Rosenzweig, M.A. Subbotin. M.: Mysl, 2013. 673 p.

11. Vinogradov V.A. Legal State and Supremacy of law: Theoretical Constructions and Implementation // Law. 2013. No. 12. P. 97–101.

12. Barenboim P.D. Correlation of the Doctrines of Supremacy of Law and the Legal State as the Main Issue of the Philosophy of Law and Constitutionalism. M: LUM, 2013. 128 p.

УДК 347.104

И.О. Юрова

ОСОБЕННОСТИ КОРПОРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Введение: в настоящее время законодательство РФ выделяет корпорации в качестве самостоятельной группы юридических лиц и приводит конкретный перечень организаций, за которыми следует признавать корпоративный статус, что позволяет установить сферу существования корпоративных отношений. **Цель:** поиск адекватного подхода к выявлению особенностей и специфики корпоративных отношений. **Методологическая основа:** исторический, формально-логический, сравнительный и обобщающий методы исследования показали особенности спорной природы корпоративного права и гражданско-правовой характер корпоративных отношений. **Результаты:** проанализированы различные точки зрения по поводу отраслевой принадлежности корпоративного права, субъектный состав и особенности содержания корпоративных отношений. **Вывод:** особенности корпоративных отношений состоят в корреспондирующих правах и обязанностях участников, в необходимости их осуществления наиболее выгодным друг другу образом, чем обусловлена их связь с обязательственными отношениями и принципом экономичности исполнения обязательств.

Ключевые слова: корпоративное право, юридическое лицо, учредители, участники корпорации, корпоративные отношения, корпоративные права и обязанности, деятельность корпорации, высший орган управления, исполнительный орган, имущественные отношения, неимущественные отношения, обязательственные правоотношения, принцип экономичности.

I.O. Yurova

FEATURES OF CORPORATE RELATIONS

Background: currently the legislation of the Russian Federation allocates corporations as an independent group of legal entities and provides the specific list of organizations that should be recognized as having corporate status, which allows to determine the scope of corporate relations. **Objective:** the author of the article intends to search for an adequate approach to identifying the characteristics and specifics of corporate relations. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: historical, formal-logical, comparative and generalizing ones. These methods of research have shown the features of the disputable nature of corporate law and the civil-law nature of corporate relations. **Results:** the article analyzes various points of view concerning the branch affiliation of corporate law, the subject composition and features of the content of corporate relations. **Conclusions:** the features of corporate relations consist of corresponding rights and obligations of the participants due to the necessity of their implementation in the most

© Юрова Инна Олеговна, 2018
Аспирант кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: borga88@mail.ru

© Yurova Inna Olegovna, 2018
Postgraduate student, Civil Law department (Saratov State Law Academy)

beneficial way to each other what determines their relationship with the obligations and the principle of cost-effectiveness of performance of obligations.

Key-words: *corporate law, legal entity, founders, participants in the corporation, corporate relations, corporate rights and obligations, corporation activity, supreme managerial body, executive body, property relations, non-property relations, legal relations, principle of profitability.*

Ранее законодательство РФ не выделяло корпорации в качестве самостоятельной группы юридических лиц и не приводило перечня организаций, за которыми следует признавать корпоративный статус. Отсутствовало соответственно и легальное определение корпоративных отношений, что создавало определенные трудности в установлении сферы существования корпоративных правоотношений и корпоративных прав.

Понятие корпоративных отношений, исходя из спорной природы корпоративного права в юридической науке, насчитывает множество точек зрения в исследованиях отечественных и зарубежных авторов относительно определения сущности корпоративного права, соотнесения его с существующими правовыми институтами и его связи с конкретными нормами различных отраслей права. Некоторые авторы рассматривали корпоративное право в качестве самостоятельной отрасли права либо как институт предпринимательского права [1, с. 38–39; 15, 42]. В.Ф. Чигир, Ю.Г. Басин, В.В. Луць, Н.Д. Егоров и другие авторы говорили о комплексном характере законодательства, регулирующего корпоративные отношения и относящего корпоративное право к комплексной отрасли права [2, с. 176]. Определение места корпоративного права в системе законодательства, позволило бы эффективно регулировать корпоративную деятельность и специфику корпоративных правоотношений. Особенно актуальной эта задача стала в период развития и укрепления международных хозяйственных связей и роста предпринимательской и договорной деятельности, что и потребовало внесения в законодательство масштабных изменений. Так, 1 сентября 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании отдельных положений законодательных актов Российской Федерации недействительными»¹. Гражданский кодекс РФ (далее — ГК РФ) в ч. 1 (в ред. от 29 июля 2017 г.)², в п. 1 ст. 2 установил, что гражданское законодательство регулирует так же отношения, связанные с участием и управлением в корпоративных организациях. Таким образом, ГК РФ, включая в предмет гражданского законодательства корпоративные отношения, императивно устанавливает отраслевую принадлежность и основания их возникновения, особенности правового положения корпоративных организаций и взаимоотношения их участников по поводу принадлежащих им корпоративных прав и обязанностей.

Статья 65.1 ГК РФ делит юридических лиц на корпоративных и унитарных. Корпоративные юридические лица становятся таковыми при наличии учредителей (участников), формирующих высший орган управления корпорации.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2034.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2017. № 44, ст. 5641.

Связь между учредителями и корпорацией служит стержнем корпоративных отношений. Спецификой корпоративного права являются мера и вид возможного поведения управомоченного лица. Корпоративный участник, обладая правоспособностью, осуществляет свои права в частных пределах осуществления прав, определяемых правоотношением, в рамках которого участник реализует свое право.

Корпоративные права участников реализуются через механизм осуществления их субъективных прав и юридических обязанностей. Механизм осуществления корпоративных прав и исполнения обязанностей — это интеллектуально-волевой процесс достижения правообладателем желаемой цели. Участники корпорации, выражая собственную волю, формируют тем самым волеизъявление высшего органа корпорации, исполнение решений которого обязательно для исполнительного органа.

Как отмечает Е.В. Вавилин, в состав механизма осуществления гражданских прав и обязанностей входят: благоприятная правовая среда, включающая в себя национальную юридическую доктрину, образующую идейную основу механизма; принципы осуществления прав и исполнения обязанностей; нормы права; обычаи делового оборота; юридические факты (юридический состав); гражданские правоотношения; организационно-субъектные составляющие (деятельность регистрационных, налоговых, санитарных, таможенных и иных органов), в т.ч. обеспечительные (гарантийные) элементы [3, с. 13].

Благоприятной правовой средой, в данном случае способствующей «рождению» корпоративных отношений, является наличие у субъектов желания объединиться для реализации общей цели. Тем самым, реализуя свое право вступать в объединение лиц, преследующих общую цель, прописанную в учредительных документах общества, участники направляют деятельность юридического лица.

Корпоративная обязанность участников состоит в наличии обязательства совершить определенное действие или воздержаться от него в интересах других участников. Корпоративные права и обязанности дополняют друг друга.

Установление организационно-субъектных составляющих в осуществлении корпоративных прав и обязанностей — компетенция высшего, исполнительного и коллегиальных органов корпорации, участвующих в управлении ею.

Корпоративные права и обязанности также возникают на основании юридических фактов. Решения собраний как юридические факты в корпоративных правоотношениях порождают правовые последствия для участников, как проголосовавших за их принятие, так и проголосовавших против, а также для лиц, которые не участвовали в голосовании. Решения собраний согласно п. 1 ст. 181.2 ГК РФ принимаются простым относительным большинством участников собрания. В рамках корпоративных отношений законодатель в ст. 65.3 ГК РФ, называя высшим органом корпорации общее собрание ее участников, устанавливает кворум присутствия не менее 50% всех участников сообщества.

За участниками корпорации, составляющими высший орган управления корпорации, законодатель закрепляет право участвовать в управлении корпорацией (п. 1 ст. 65.2 ГК РФ), но не обязанность, за исключением лишь случаев, когда в соответствии с п. 4 ст. 65.2. ГК РФ установлена обязанность участвовать в принятии корпоративных решений, без которых корпорация не может продолжать свою деятельность в соответствии с законом.

Таким образом, законодатель, допуская возможность участия в принятии решений высшего органа управления корпорации не всех ее членов, но закрепляя за каждым обязанность не совершать действия, заведомо направленные на причинение вреда корпорации, а соответственно и ее участникам, полагается на принцип экономичности исполнения обязательств всех участников, когда стороны должны стремиться осуществлять свои права и обязанности наиболее выгодным им образом для достижения требуемого результата [4, с. 560] (в данном случае — достижения уставных целей).

Некоторые авторы считают, что корпоративные отношения близки к обязательственным, поскольку носят относительный характер (указанные отношения оформляют взаимосвязи каждого члена корпорации со всей корпорацией в целом) [5, с. 76]. И если в обязательстве право требования обычно погашается после того, как должник исполнит свою обязанность, то в корпоративных отношениях ситуация противоположна. Исполнение участником одной из своих обязанностей не свидетельствует о прекращении его обязательств в будущем. Принцип экономичности исполнения обязательств применим в данном случае к участникам корпоративных отношений, которых связывают корреспондирующие права и обязанности до тех пор, пока они таковыми являются и существует сама корпорация.

Как указывает А.А. Волос, принцип экономичности исполнения обязательств служит одним из проявлений принципа добросовестности, правилом о недопустимости злоупотребления правом, иных общих норм, нашедших свое отражение в ГК РФ [6, с. 135]. То есть, если действия лиц, осуществляющих свое право принимать участие в принятии решения высшего органа корпорации, влечет последствия для участников, проголосовавших против или не принимавших участия в голосовании, не соответствующие требованиям рациональности, экономичности, то в большинстве случаев такие действия следует признать недобросовестными, поскольку в данном случае будут нарушены положения п. 4 ст. 65. 2, где указано, что участник обязан не совершать действия, заведомо направленные на причинение вреда корпорации (и соответственно ее участникам), существенно затрудняющие или делающие невозможным достижение целей, ради которых создана корпорация.

Распространено мнение, согласно которому осуществление корпоративных правоотношений, возникающих в связи с созданием и деятельностью корпораций, прямо или косвенно имеет своей целью удовлетворение имущественного интереса носителей корпоративных прав [7, с. 45], что не удивительно, потому как современное корпоративное право возникает с бурным развитием торговли в Великобритании, положившей начало критериям партнерства и складочного капитала.

В то же время граждане могут создавать объединения на основе членства для удовлетворения не только своих имущественных интересов, но и не имущественных. Речь идет о некоммерческих корпоративных организациях, выделенных законодателем в отдельный §6 ГК РФ.

То есть корпоративные положения не всегда регулируют и направляют деятельность корпорации для удовлетворения имущественных интересов ее участников. И на сегодня корпоративное право справедливо отнесено законодателем к гражданскому праву, которое регулирует не только имущественные, но и неимущественные отношения участников гражданского оборота. При этом

некоммерческая корпоративная организация согласно п. 4 ст. 50 ГК РФ для достижения своих целей неимущественного характера может осуществлять деятельность, приносящую доход. Соответственно, корпоративные отношения можно отнести к имущественным отношениям между учредителями корпорации для ведения совместной хозяйственной, предпринимательской деятельности и получения в дальнейшем от этой деятельности доходов. И от того, как используются эти доходы, зависит определение корпорации как коммерческой или некоммерческой организации.

Н.Н. Пахомова относит корпоративные отношения к имущественным отношениям с множественностью субъектного состава, что определяет специфику присвоенности имущественных благ [8, с. 54]. Думается, специфика имущественных отношений обусловлена не только множественностью субъектного состава, но и целью, для достижения которой корпорация занимается деятельностью, приносящей доход. Имущественные отношения в корпорации не могут быть реализованы без установленного в ее уставе порядка организации. Полномочия, права и обязанности лиц, закрепленные в учредительных документах корпорации, а также порядок корпоративных отношений определяют имущественные и личные неимущественные отношения участников между собой, между участниками и самой корпорацией.

На наш взгляд, более обоснованной является концепция отнесения корпоративных отношений к организационным, выдвинутая О.А. Красавчиковым, когда корпоративные отношения, будучи служебными, упорядочивают имущественные отношения в корпорации [9, с. 50–57].

Вышеизложенное дает основание полагать, что корпоративные отношения являются членскими, основанными на тесной взаимосвязи учредителей и корпорации. Особенность этих отношений состоит в их неразрывном единстве с отношениями обязательственными и принципом экономичности исполнения обязанностей, который, являясь отражением общегражданского принципа добросовестности, должен обеспечить осуществление корпоративных прав в полной мере.

Библиографический список

1. Юлдашев А. Корпоративное право: Требования ЕС и перспективы развития // Юридическая Украина. 2003. № 12. С. 38–39.
2. Корпоративное право / под ред. И.С. Шиткиной. М.: Волтерс Клувер, 2007. 648 с.
3. Макарова О.А. Корпоративное право. М.: Волтерс Клувер, 2010. 420 с.
4. Корпоративное управление / под ред. И.В. Спасибо-Фатеевой. Харьков: Эспада, 2007. 500 с.
5. Вавилин Е.В. Механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 424 с.
6. Волос А.А. Принципы обязательственного права / под ред. Е.В. Вавилина. М.: Статут, 2016. 176 с.
7. Тимаева И.А. Злоупотребление правом в корпоративных отношениях: вопросы квалификации, способы гражданско-правовой защиты: дис. ... канд. юрид. наук. Казань. 2007. 164 с.
8. Пахомова Н.Н. Основы теории корпоративных отношений (Правовой аспект). Екатеринбург: Налоги и финансовое право, 2004. 208 с.
9. Красавчиков О.А. Гражданские организационно-правовые отношения // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 50–57.

References

1. *Yuldashev A.* Corporate Law: EU Requirements and Development Prospects // Legal Ukraine. 2003. No. 12. 38–39p.
2. Corporate Law / edited by I. S. Shitkina. M.: Volters Kluver, 2007. 648 p.
3. *Makarova O.A.* Corporate Law. M.: Volters Kluver, 2010. 420 p.
4. Corporate Governance / ed. by I.V. Spasibo-Fateeva. Kharkiv: Espada, 2007. 500 p.
5. *Vavilin E.V.* Mechanism of Civil Rights and Duties: dis. ... doc. of law. M., 2009. 424 p.
6. *Volos A.A.* Principles of the Law of Obligations / under the editorship of E.V. Vavilin. M.: Statute, 2016. 176 p.
7. *Timaeva I.A.* Abuse of Rights in Corporate Relationships: Issues of Qualification, Ways of the Civil-law Protection: dis. ... cand. of law. Kazan. 2007. 164 p.
8. *Pakhomova N.N.* Fundamentals of the Theory of Corporate Relations (Legal Aspect). Ekaterinburg: Taxes and Financial law, 2004. 208 p.
9. *Krasavchikov O.A.* Civil Legal- organizational Relations // Soviet state and law. 1966. No. 10. 50–57 p.

УДК 343.85

О.В. Зайцева

ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Введение: в последние годы предпринимаются попытки доказать существование тех или иных правовых образований в качестве особых «комплексных» отраслей права или законодательства. В частности, предлагается наделить статусом полноценной отрасли российского права профилактическое право. **Цель:** разработка теоретико-концептуальных основ превентивного права и обоснование его как самостоятельной отрасли российского законодательства. **Методологическая основа:** диалектический метод как универсальный инструмент познания в сочетании с такими общенаучными и частнонаучными методами, как формально-логический, системный, социологический. **Результаты:** доказана необходимость выделения профилактического права в качестве самостоятельной отрасли законодательства, имеющей комплексный характер. Сформулировано определение профилактического права. Проанализированы элементы, образующие содержание выстроенной правовой конструкции. Рассмотрены основные черты профилактических правоотношений с точки зрения имеющейся в науке классификации. **Вывод:** с принятием в 2016 г. Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» произошло окончательное формирование профилактического права в качестве особой отрасли законодательства, которая характеризуется собственным оригинальным предметом и объединяет комплекс правовых норм, регулирующих правоохранительную деятельность государства.

Ключевые слова: профилактическое право, отрасль законодательства, преступность, объект профилактики, субъект профилактики.

O.V. Zaitseva

PREVENTIVE RIGHT AS AN INDEPENDENCE BRANCH OF LEGISLATION

Background: in recent years, attempts have been systematically made to prove the existence of certain legal entities as special, the existence of “complex” branches of law or legislation. In particular, it is proposed to grant the status of a full-fledged branch of Russian law a preventive right. **Objective:** development of theoretical and conceptual bases

© Зайцева Олеся Викторовна, 2018

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: zaitseva.o@bk.ru

© Zaitseva Olesya Viktorovna, 2018

Candidate of legal Sciences, associate Professor, Department of criminal and criminal-executive law (Saratov state Academy of law)

of preventive law and its justification as an independent branch of Russian legislation. Methodology: the dialectical method is a universal instrument of cognition combined with general scientific and private scientific methods such as formal-logical, systemic and sociological ones. Results: the author proves the necessity of Allocation of the preventive right as an independent branch of the Legislation having a complex character. The definition of a preventive right is formulated. The elements forming the content of the constructed legal design are analyzed. The main features of preventive legal relations from the point of view of the classification available in science are considered. Conclusions: with the adoption in 2016 of the Federal law "On the Basics of the System of Prevention of Offenses in the Russian Federation", the final formation of a preventive right as a special branch of legislation characterized by its own original subject and uniting a set of legal norms regulating law enforcement activities of the state.

Key-words: preventive right, branch of legislation, the crime, the objects of prevention, executor of crime prevention.

Согласно официальным данным в 2017 г. на территории России зарегистрировано более 2 млн преступлений, из них свыше 20% приходится на тяжкие и особо тяжкие. При этом имеет место опасная тенденция роста числа посягательств, связанных с незаконным оборотом оружия и наркотиков, а также правонарушений экстремистской направленности. Кроме того, в последние годы в структуре преступности увеличивается количество деяний, совершенных организованными группами и преступными сообществами¹. Таким образом, криминальная ситуация в стране продолжает оставаться неблагоприятной.

С учетом приведенных статистических данных можно констатировать, что в настоящее время одной из наиболее важных для государства проблем является проблема профилактики преступности. Большинство криминологов единодушны в том, что необходимо активно развивать, формировать законодательство в данной сфере. В частности, А.И. Бойцов пишет: «Представляется неотложной разработка общей стратегии борьбы с преступностью как составляющей системы коллективной безопасности» [1, с. 615]. Совершенствование нормативно-правового регулирования предупреждения преступлений названо в качестве одного из главных приоритетов государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации². Таким образом, в современных условиях социальной действительности, на наш взгляд, актуальным является построение стройной системы нормативно-правовых актов, регламентирующих профилактическую деятельность. Важным шагом в данном направлении стало принятие Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»³ (далее — базовый Закон). Значение этого документа для практики сложно переоценить. В нем впервые официально сформулированы основные принципы, виды профилактики правонарушений, ее правовая и организационные основы, общие правила функциони-

¹ См.: Состояние преступности в России за январь-декабрь 2017 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1328502/>. pdf (дата обращения: 15.03.2018).

² 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.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26, ч. 1, ст. 3851.

рования, формы профилактического воздействия, а также полномочия, права и обязанности субъектов профилактики и иных лиц, участвующих в такого рода деятельности.

В связи с принятием указанного Закона в криминологической литературе появились высказывания о необходимости пересмотра традиционных представлений о месте законодательства о противодействии преступности в системе российского права с выделением профилактического права в качестве самостоятельной правовой отрасли, имеющей комплексный характер [2, с. 165; 3, с. 23–26]. Однако, на наш взгляд, рассматривать профилактическое право как самостоятельную правовую отрасль все же преждевременно. Слабость вышеуказанной позиции обнаруживается ввиду невозможности выделения особых методов правового регулирования профилактического права, а также отсутствия специального отраслевого режима, предполагающего, что к отношениям, регулируемым отраслью права, нормы, лежащие за ее пределами, неприменимы.

В настоящее время отношения, связанные с решением организационно-управленческих вопросов деятельности субъектов профилактики правонарушений (в виде их полномочий и ответственности, форм и методов осуществления конкретных задач), входят в предмет административно-правового регулирования, поскольку по своей сути являются управленческими; отношения, связанные с деятельностью по исправлению осужденных и предупреждению совершения новых преступлений — в предмет уголовно-исполнительного права; отношения по противодействию неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком — в предмет финансового права; деятельность по установлению обстоятельств, способствующих совершению преступления, — в предмет уголовно-процессуального права. Поэтому профилактическое право является не отраслью права, а сложным укрупненным комплексным (межотраслевым) правовым институтом, который получает выражение в соответствующей комплексной отрасли законодательства.

В теории права комплексная отрасль законодательства определяется как совокупность источников права, содержащих нормы нескольких отраслей, регулирующих качественно однородные общественные отношения, объединенных при этом общими принципами, в основе которых нередко лежит базовый законодательный акт [4, с. 243, 253; 5, с. 77].

На то, что профилактическое право — это комплексная отрасль законодательства, указывает, в частности, специфический предмет. Его нормы регулируют особую область общественных отношений — отношения, складывающиеся в процессе осуществления деятельности по профилактике преступлений и правонарушений (далее — профилактические отношения). Указанная сфера отношений не может быть в полной мере отнесена ни к одной из общепризнанных отраслей права криминального цикла.

Отметим те исходные положения, которые позволяют нам констатировать данный факт. Во-первых, круг субъектов профилактических правоотношений гораздо шире, чем круг субъектов уголовно-правовых, уголовно-процессуальных, уголовно-исполнительных и административных правоотношений. Их участниками (партиципантами) выступают, с одной стороны, субъекты профилактики, перечень которых дан в ст. 5 базового Закона, а также иные лица, участвующие в профилактической деятельности; с другой — лица, поведение которых носит

противоправный или антиобщественный характер или которые способны стать потерпевшими от правонарушения (далее — профилактируемые лица).

Во-вторых, профилактическое право воздействует на особый объект правового регулирования. Для правильного уяснения его сущности, прежде всего, надлежит ответить на вопрос: совпадают ли объект профилактических правоотношений и объект профилактики правонарушений?

В теории права объектом правового отношения признается то, на что оно направлено, по поводу чего оно возникает. Думается, что, поскольку правоотношение есть отражение объективной действительности, деятельности людей, наделенных соответствующими правами и обязанностями, которые составляют его основное содержание [6, с. 69], профилактические правоотношения отражают деятельность уполномоченных лиц по превенции правонарушений, а следовательно, их объект совпадает с объектом профилактики правонарушений.

Первоначально в проекте Закона «Об основах системы профилактики ...» к объектам криминологической профилактики были отнесены: 1) общественные отношения, порождающие причины и условия правонарушений, способствующие их совершению или облегчающие их совершение; 2) лицо, поведение которого носит противоправный или антиобщественный характер; 3) лицо, способное стать потерпевшим от правонарушения⁴. Однако в окончательной редакции данная формулировка из текста закона была исключена. Таким образом, вопрос об объекте профилактических правоотношений по-прежнему остался открытым.

В криминологии большинство ученых в качестве объекта профилактики называют экономические, социально-психологические, идеологические, политические и организационно-управленческие процессы и явления, которые могут детерминировать совершение правонарушений и криминальную виктимизацию граждан (выступать в качестве факторов, причин и условий).

Некоторые авторы к объектам профилактики относят также личность правонарушителя, на которую необходимо оказать предупредительное воздействие [7, с. 4; 8, с. 31; 9, с. 81]. Однако поскольку личность преступника интересует криминологов не сама по себе, а в той части, в какой происходит формирование ее духовно-нравственной сферы, криминогенно-значимых деформаций ценностных ориентаций, взглядов, привычек, являющихся, по сути, субъективными факторами преступности, с нашей точки зрения, выделять в качестве самостоятельного объекта профилактики личность правонарушителя не имеет смысла.

Что касается лиц, способных стать жертвами правонарушений как объекта профилактических правоотношений, то следует заметить, что в окончательной редакции базового Закона законодатель отказался от виктимологической превенции, что вызвало обоснованную критику со стороны ученых и правоприменителей. В частности, О.П. Арзамасцев указывает: «Если бы закон предусматривал применение профилактических мер, с одной стороны, к лицам, способным совершить правонарушение, а с другой — к возможным жертвам правонарушений, то такое двойное профилактическое воздействие было бы более эффективным» [10, с. 48]. Полностью соглашаясь с приведенным высказыванием, заметим, что виктимные лица — это, скорее, не объект, а субъект профилактических отноше-

⁴ См.: Проект Федерального закона от 30 декабря 2013 г. №7993п-П4 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». URL: <http://www.8-926-145-87-01.ru/wp-content/uploads/2014/02/Законопроект-об-основах-системы-профилактики.pdf> (дата обращения: 10.03.2018).

ний, та сторона, в отношении которой, при необходимости, следует применять меры профилактики.

Помимо вышеперечисленных, среди объектов профилактики выделяют и общественные отношения, блага и ценности, охраняемые уголовным либо иным законом [11, с. 49; 12, с. 28]. В этой части объекту профилактических отношений соответствуют объекты уголовно-правовой и административно-правовой охраны. Последние изложены в ч. 1 ст. 2 УК РФ и ст. 1.2 КоАП РФ. Совпадение объектов профилактических правоотношений с указанными объектами не свидетельствует об отсутствии индивидуальности отношений в сфере предупреждения правонарушений, а говорит, на наш взгляд, о наличии системных связей между данными отраслями [13, с. 65].

В-третьих, предупредительное законодательство в отличие от охранительного, где основанием ответственности является состав правонарушения, рассматривает в качестве юридических фактов, порождающих профилактические отношения, две группы обстоятельств: а) ситуации, связанные с выявлением субъектами профилактики криминогенных факторов либо случаев нарушения законодательства (общесоциальный и специально-криминологический уровни профилактики); б) обстоятельства, свидетельствующие о возможном совершении лицом преступления (индивидуальный уровень). При этом вопрос о конкретных юридических фактах, с которыми нормы профилактического права связывают возникновение, прекращение или изменение правоотношений, требует дальнейшей научной разработки, поскольку точный перечень таких обстоятельств в законодательстве не прописан.

Для более четкого понимания сущности и характера профилактических отношений рассмотрим их основные черты в соответствии с принятой в науке классификацией. По *функциональной роли* профилактическое право принадлежит к числу регулятивных отраслей, поскольку устанавливает юридические права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, в ней участвующих. Причем указанные субъекты обязаны совершать активные действия, направленные на недопущение совершения правонарушений или антиобщественного поведения, т.е. *по характеру юридической обязанности* эти правоотношения относятся к числу активных.

По степени индивидуализации субъектов профилактические отношения представляют собой абсолютные правоотношения: в них точно определена лишь одна сторона (уполномоченная), а круг обязанных лиц законодательно не установлен. *По длительности существования* — это отношения длящиеся: возникнув в связи с выявлением факторов, детерминирующих правонарушающее поведение, они продолжают существовать до тех пор, пока действуют эти факторы.

По характеру регулируемых отношений профилактическое право, с нашей точки зрения, относится к процессуальным отраслям, поскольку в законодательстве о профилактике правонарушений преобладают нормы процессуального характера. Последние определяют правила поведения участников профилактических правоотношений: закрепляют права и обязанности субъектов профилактики, условия и процедуры производства ими отдельных процессуальных действий (профилактических бесед, ведения профилактического учета, внесения представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений и т.д.), а также организационные основы функционирования системы профилактики. Эти нормы «вторичны», они регламентируют порядок

охраны общественных отношений от противоправных деяний, закрепленных в соответствующих нормах материального права (административного и уголовного).

Указанный интегративный правовой институт не входит ни в одну отрасль права. Это вторичное образование, имеющее следующие специфические признаки:

особый предмет правового регулирования — отношения, складывающиеся в процессе осуществления деятельности по профилактике преступлений и правонарушений;

наличие системы источников права, состоящей из базового нормативного правового акта — Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», осуществляющего функцию системообразующего отраслевого центра, и ряда согласующихся с ним законов и иных нормативных правовых актов, отличающихся внутренней структурированностью и системностью;

оригинальность субъектов права.

Таким образом, профилактическое право представляет собой особую отрасль законодательства, характеризующуюся собственным оригинальным предметом, носящим межотраслевой характер, и объединяющую комплекс правовых норм, регулирующих правоохранительную деятельность государства.

Библиографический список

1. *Бойцов А.И.* Преступления против собственности. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. 775 с.
2. *Трунцевский Ю.В.* Российское уголовно-превентивное право: признаки отрасли // Российский криминологический взгляд. 2010. № 3. С. 165–173.
3. *Титушкина Е.Ю.* Новый этап формирования «профилактического права» // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 4 (40). С. 23–26.
4. *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1982. 360 с.
5. *Поленина С.В.* Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. 1975. № 3. С. 71–79.
6. *Петрова Г.О.* Норма и правоотношение — средства уголовно-правового регулирования. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского ун-та, 1999. 192 с.
7. *Алексеев А.И.* Индивидуальная профилактика рецидива преступлений. М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1975. 104 с.
8. *Каиржанов Е.И.* Понятие, структура и виды профилактики преступлений. Караганда: Изд-во Карагандинской ВШ МВД СССР, 1986. 72 с.
9. *Курганов С.И.* Криминология. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 183 с.
10. *Арзамасцев О.П.* Анализ проекта Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Вестник Пензенского государственного университета. 2015. № 2 (10). С. 48–52.
11. *Алексеев А.И.* Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы / А.И. Алексеев, С.И. Герасимов, А.Я. Сухарев. М.: Норма, 2001. 496 с.
12. *Герасимов С.И.* Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 54 с.
13. *Кузнецов Е.В.* Отличительные особенности структурных элементов оперативно-розыскных отношений // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 2 (24). С. 60 – 67.

References

1. *Boitsov A.I.* Crimes against ownership. St. Petersburg: Yuridichesky Center Press, 2002. 775 p.
2. *Truntsevsky Yu.V.* Russian criminal preventive law: signs of the industry // Russian criminological view. 2010. No. 3. P. 165–173.
3. *Titushkina E.Yu.* New Evolution Stage of «Preventative Law» // Trudy Academy Upravleniya of MIA of the Rossii. 2016. No. 4 (40). P. 23–26.
4. *Alekseev S.S.* General theory of law: 2 vols. Vol. 1. Moscow: Legal literature, 1982. 360 p.
5. *Polenina S.V.* Complex legal institutions and the formation of new branches of law // Jurisprudence. 1975. No. 3. P. 71–79.
6. *Petrova G.O.* Norm and legal relationship – means of criminally legal regulation. N.Novgorod: Publishing House Nizhegor. University, 1999. 192 p.
7. *Alekseev A.I.* Individual prevention of crime recurrence. Moscow: Publishing House of USSR Ministry of Internal Affairs, 1975. 104 p.
8. *Kairzhanov E.I.* Concept, structure and type of crime prevention. Karaganda: Publishing House of Vycshaya shkola of Karaganda of USSR Ministry of Internal Affairs, 1986. 72 p.
9. *Kurganov S.I.* Criminology. 3th ed., recycled and additional. Moscow: UNITI DANA, 2012. 183 p.
10. *Arzamastsev O.P.* Analysis of the draft Federal law “on the basics of the system for the prevention of violations in the Russian Federation” // Bulletin of Penza State University. 2015. No. 2 (10). P. 48–52.
11. *Alekseev A.I.* Criminological prevention: Theory, Experience, Problems / A.I. Alekseev, S.I. Gerasimov, A.Ya. Sukharev. Moscow: Norma, 2001. 496 p.
12. *Gerasimov S.I.* Conceptual basis of scientific and practical problems of crime prevention: Extended abstract. of. dis. ... doct. of law. Moscow: AGP RF [AGP RF Publishing House], 2001. 54 p.
13. *Kuznetsov E.V.* Distinctive features of structural elements of operative-search relations // Legal science and law enforcement practice. 2013. No. 2 (24). P. 60–67.

УДК 343.575

Е.В. Пономаренко

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЧАСТИ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НОВЫХ ПОТЕНЦИАЛЬНО ОПАСНЫХ ПСИХОАКТИВНЫХ ВЕЩЕСТВ

Введение: Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» гл.25 УК РФ была дополнена новым составом преступления, предусматривающим уголовную ответственность за незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных

© Пономаренко Елена Валерьевна, 2018

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: pomomarenko@mail.ru

© Ponomarenko Elena Valerievna, 2018

Candidate of Law, Associate professor, Associate professor of Criminal Law and Criminal-executive Law department (Saratov State Law Academy)

веществ (ст. 234¹), однако принятая редакция далека от совершенства. Возникают вопросы, касающиеся отличия новых потенциально опасных психоактивных веществ от аналогов наркотических средств или психотропных веществ, регламентации признаков объективной стороны ст. 234¹ УК РФ и ее квалифицирующих признаков. **Цель:** определить отличие новых потенциально опасных психоактивных веществ от аналогов наркотических средств и психотропных веществ; выявить недостатки законодательной конструкции ст. 234¹ УК РФ, предложить пути совершенствования в этой части уголовного законодательства. **Методы:** диалектический, дедукции и индукции, сравнительный, статистический и логический. **Результаты:** обоснована необходимость расширить перечень квалифицирующих признаков ст. 234¹ УК; для более эффективной борьбы с незаконным оборотом новых потенциально опасных психоактивных веществ; внести в гл. 25 УК РФ ряд дополнений содержательного характера. **Выводы:** несмотря на некоторую гипотетическую схожесть понятий аналогов наркотических средств, психотропных веществ и новых потенциально опасных психоактивных веществ, основанную на свойствах наркогенного влияния на организм человека и запрете их легального оборота, они категорически не являются тождественными друг другу; целесообразно дифференцировать уголовную ответственность в рамках ст. 234¹ УК в зависимости от размера новых потенциально опасных психоактивных веществ, а также от наличия или отсутствия цели сбыта данных веществ.

Ключевые слова: новые потенциально опасные психоактивные вещества; наркотические средства; психотропные вещества; аналоги наркотических средств или психотропных веществ; реестр новых потенциально опасных психоактивных веществ.

E.V. Ponomarenko

IMPROVEMENT OF THE CRIMINAL LEGISLATION REGARDING ILLICIT TRAFFICKING OF NEW POTENTIALLY DANGEROUS PSYCHOACTIVE SUBSTANCES

Background: in the Federal law of February 3, 2015. No. 7-FL “About Introduction of Amendments to Separate Acts of the Russian Federation” of chapter 25 of the Criminal Code of the Russian Federation has been added with the new actus reus (corpus delicti) providing criminal liability for illicit trafficking in new potentially dangerous psychoactive substances (Art. 234¹ of Criminal Code), however the accepted edition is far from improvement. There are questions concerning difference of new potentially dangerous psychoactive substances from analogs of drugs or psychotropic substances, a regulation of signs of the objective party of Art. 234¹ of the Criminal Code of the Russian Federation and its qualifying signs. **Objective:** the author of the article intends to define difference of new potentially dangerous psychoactive substances from analogs of drugs and psychotropic substances; to reveal shortcomings of a legislative design of Art. 234¹ of the Criminal Code and to suggest ways of improvement in this part of the criminal legislation. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: dialectic, deduction and induction, comparative, statistical and logical ones. **Results:** the author states that despite some hypothetical similarity of concepts of analogs of drugs, psychotropic substances and new potentially dangerous psychoactive substances based on properties of drugs influence on a human body they categorically aren't identical to each other. **Conclusions:** it is reasonable to differentiate criminal liability within Art. 234¹ of Criminal Code depending on the size of new potentially dangerous psychoactive substances and from existence or lack of a sales objective of these substances. In addition, it is suggested to enlarge the list of the qualifying signs of Art. 234¹ of Criminal Code for more effective fight against illicit trafficking of new potentially dangerous psychoactive substances and to amend Chapter 25 of the Criminal Code of the Russian Federation some

more additions of the substantial character. The decision of the legislator about restrictions of circulation of new potentially dangerous psychoactive substances is justified but demands careful adjustment.

Key-words: *new potentially dangerous psychoactive substances; drugs; psychotropic substances; analogs of drugs or psychotropic substances; register of new potentially dangerous psychoactive substances.*

Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)¹ гл. 25 УК РФ «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности» была дополнена новым составом преступления, предусматривающим уголовную ответственность за незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ (ст. 234¹). Учитывая то обстоятельство, что в последнее время серьезную проблему для государства представляет незаконный оборот новых видов веществ, схожих по своему воздействию на организм человека с наркотическими средствами и психотропными веществами, данный законодательный шаг является оправданным и своевременным. Однако, несмотря на объективную потребность в соответствующей уголовно-правовой новелле, качественный уровень ее воплощения до сих пор оставляет желать лучшего.

Согласно ст. 1 Федерального закона РФ от 8 января 1998г. №3-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2017 г.) «О наркотических средствах и психотропных веществах»² новые потенциально опасные психоактивные вещества (далее — НПОПВ) — это вещества синтетического или естественного происхождения, включенные в Реестр новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен. Порядок формирования и ведения Реестра возлагался изначально на ФСКН РФ, но в связи с принятием Указа Президента РФ от 5 апреля 2016г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» (в ред. от 15 мая 2018 г.)³ данная служба была упразднена. Функции и полномочия ФСКН России были переданы МВД России с образованием при этом в его структуре Главного управления по контролю за оборотом наркотиков (ГУНК МВД РФ). Соответственно обязанность по ведению и формированию реестра этих веществ возлагается теперь на вновь образованное ведомство. Решение о включении такого вещества в реестр может быть обжаловано в порядке, установленном законодательством РФ (ч. 8 ст. 2.2. Закона № 3-ФЗ). НПОПВ может быть исключено из Реестра. Исключение осуществляется по решению МВД РФ после установления в отношении этого вещества санитарно-эпидемиологических требований или мер контроля за его оборотом. Решение об установлении в отношении НПОПВ, включенных в Реестр, санитарно-эпидемиологических требований либо мер контроля за его оборотом должно быть принято уполномоченными органами государственной власти РФ не позднее двух лет со дня включения такого вещества в Реестр (ч. 10 ст. 2.2. Закона № 3-ФЗ).

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6, ст. 885; 2016. № 27, ч. II, ст. 4262.

² См.: Собр. законодательства Российской Федерации. 1998. № 2, ст. 219; 2017. № 34, ст. 54.

³ См.: Собр. законодательства Российской Федерации. 2016. № 15, ст. 2071; 2016. № 52, ч. V, ст. 7614; 2018. № 21, ст. 2981.

В этой связи возникает вопрос отличия НПОПВ от аналогов наркотических средств или психотропных веществ. Несмотря на некоторую гипотетическую схожесть понятий аналогов наркотических средств и психотропных веществ и НПОПВ, основанную на свойствах наркотического влияния на организм человека и запрете их легального оборота, они не являются тождественными друг другу. Так, согласно ст. 1 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» аналогами наркотических средств и психотропных веществ выступают вещества, не включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, психоактивное действие которых они воспроизводят.

Таким образом, для признания вещества аналогом наркотических средств и психотропных веществ необходимо выявить конкретное вещество, включенное в Перечень наркотических средств и психотропных веществ, базирующееся на одной и той же химической матрице и имеющее воздействие на организм человека, аналогичное тому, которое оказывает уже имеющееся в Перечне наркотическое средство или психотропное вещество. В связи с этим процедура признания вещества аналогом наркотического средства или психотропного вещества требует проведения большого количества разноплановых экспертиз, сопряженных со значительными временными и материальными затратами. В то же время НПОПВ согласно Федеральному закону от 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ признаются вещества, вызывающие у человека состояние наркотического или иного токсического опьянения, опасное для его жизни и здоровья, в отношении которых уполномоченными органами государственной власти не установлены санитарно-эпидемиологические требования либо меры контроля за их оборотом.

Для отнесения веществ к категории НПОПВ требуется установить лишь клиническую картину какого-либо опьяняющего воздействия на организм человека, способного нанести вред его жизни или здоровью, а также исключить факт того, что оно является наркотическим средством, психотропным веществом, их прекурсором либо иным веществом, на данный момент уже контролируемым государственными органами.

Таким образом, в отличие от аналогов наркотических средств и психотропных веществ, НПОПВ не находятся в «химической и морфологической зависимости» от веществ, уже включенных в Перечень подконтрольных. Наоборот, для признания вещества НПОПВ необходимо исключить возможность такой «зависимости», т.е. опровергнуть факт того, что в отношении него уже установлены соответствующие меры государственного контроля. Иными словами, аналоги воспроизводят эффект уже известных наркотических средств или психотропных веществ, а НПОПВ оказывают самостоятельное, наркотическое, психотропное или иное опьяняющее воздействие на организм человека.

Проведение процедуры признания изъятого из оборота вещества (а значит и установления запрета на его оборот) НПОПВ возможно в максимально короткие сроки, чем и обусловлена необходимость введения указанной категории веществ в правоприменительную практику. Подобная практика существует во многих зарубежных странах. Так, например, в Швеции, Латвии, Соединенных Штатах Америки и других государствах различные органы власти обладают правом введения временного запрета на оборот веществ, не относящихся к категории подконтрольных, но в отношении которых имеются основания полагать, что

они обладают наркотическими или психотропными свойствами [1, с. 24]. Так, например, по законодательству Латвийской Республики Центр профилактики и контроля заболеваний — орган, находящийся в ведении Министерства здравоохранения Латвии, наделен правом принимать решения, запрещающие или ограничивающие сроком на 12 мес. изготовление, приобретение, хранение, перевозку, пересылку или распространение НПОПВ или содержащих их изделий. Такое решение принимается в отношении тех НПОПВ, не включенных в списки контролируемых в Латвии наркотических, психотропных веществ и их прекурсоров, и в отношении которых получена информация из Европейской системы раннего предупреждения или получено заключение учреждения судебных экспертиз о НПОПВ. Решение Центра профилактики и контроля заболеваний вступает в силу на следующий день после его опубликования в официальном издании «ЛатвиясВестнесис». Однако следует отметить, что ни уголовное, ни административное законодательство Латвийской Республики не содержит специальных норм, регулирующих последствия нарушения временного запрета на оборот НПОПВ [2, с. 121–122].

Вызывает множество вопросов регламентация признаков объективной стороны ст. 234¹ УК РФ. В настоящее время данный состав преступления предусматривает уголовную ответственность за незаконные 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. Уголовная ответственность за подобные действия с наркотическими средствами, психотропными веществами или их аналогами, наркосодержащими растениями дифференцируется в зависимости от их размера. В рамках рассматриваемой правовой нормы размер веществ не имеет значения, т.е. не важно, ввозится ли на территорию Российской Федерации 1 г НПОПВ или 10 кг, на санкцию не влияет. Таким образом, например, сбыт наркотических средств в крупном размере будет квалифицирован по п. «г» ч. 4 ст. 228¹ УК РФ, санкция которой предусматривает наказание в виде лишения свободы сроком от 10 до 12 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью или со штрафом. В то же время действия лица по сбыту НПОПВ в том же количестве будут квалифицированы по ч. 1 ст. 234¹ УК РФ, по которой виновному лицу грозит либо штраф в размере до 30 тыс. руб. или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период до 2-х мес., либо ограничение свободы на срок до 2-х лет. Наказание в виде лишения свободы содержится только в квалифицированном составе ст. 234¹ УК РФ (ч. 2, 3). Таким образом, законодатель довольно мягко относится к лицам, задействованным в обороте НПОПВ, по сравнению с теми, кто включен в оборот наркотических средств, психотропных веществ. Такой подход не соответствует современной антинаркотической политике и нуждается в переосмыслении.

Следует обратить внимание и на два действия, совершаемые с НПОПВ, закрепленные в диспозиции ст. 234¹ УК РФ, а именно их ввоз на территорию Российской Федерации и их вывоз с территории Российской Федерации с целью дальнейшего сбыта. С позиции уголовного законодательства в данном случае речь идет о контрабанде этих веществ. Ответственность за контрабанду наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов закреплена в ст. 229¹

УК РФ. Так как НПОПВ по своей общественной опасности (т.е. воздействию на организм человека) не уступают наркотическим средствам и в большинстве случаев на территорию нашей страны они поступают именно из-за рубежа, законодателю следовало бы именно в ст. 229¹ УК РФ предусмотреть контрабанду данных веществ, тем более, опять же, санкция ст. 229¹ УК РФ намного строже, чем санкция ст. 234¹ УК РФ. Кроме того, обязательным признаком данного состава преступления выступает цель сбыта. За действия, указанные в диспозиции ст. 234¹ УК РФ, совершенные без цели сбыта, уголовная ответственность исключается. К административной ответственности за данное действие нельзя лицо привлечь в связи с отсутствием соответствующей статьи, но возможна ответственность по ч. 1 ст. 6.9 КоАП РФ НПОПВ. В связи с этим возникает парадоксальная ситуация — приобретать без цели сбыта НПОПВ можно, а потреблять их — нельзя. В отношении наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов законодатель дифференцирует уголовную ответственность в зависимости от наличия или отсутствия цели сбыта в пределах ст. 228, 228¹ УК РФ. Аналогичным образом следовало бы поступить и в отношении НПОПВ.

Необходимо обратить внимание и на небольшое количество квалифицирующих признаков, закрепленных в ст. 234¹ УК РФ. Согласимся в этой части с А.Д. Щербаковым, указывающим, что «наличие такого узкого круга квалифицирующих признаков — совершение преступления организованной группой, группой лиц по предварительному сговору, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью/смерти человека — полностью не соотносится с задачей создания эффективного механизма противодействия распространению НПВ» [3, с. 180]. Учитывая тот факт, что основными потребителями этих веществ являются лица молодого возраста, немалая часть среди которых несовершеннолетние, следовало бы ст. 234¹ УК РФ дополнить такими квалифицирующими признаками, как «незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ, совершенный в отношении несовершеннолетнего», «сбыт новых потенциально опасных психоактивных веществ в следственном изоляторе, исправительном учреждении, административном здании, сооружении административного назначения, образовательной организации, на объектах спорта, железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта или метрополитена, в общественном транспорте либо помещениях, используемых для развлечения или досуга», «совершения данного преступления с использованием средств массовой информации либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть «Интернет»)».

Для более эффективной борьбы с незаконным оборотом рассматриваемых веществ в гл. 25 УК РФ необходимо внести еще ряд дополнений содержательного характера, а именно предусмотреть в ст. 230 УК РФ уголовную ответственность за склонение к потреблению не только наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, но и новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Подобного рода дополнение целесообразно внести и в ст. 232 УК РФ, закрепляющую ответственность за организацию или содержание притонов или систематическое предоставление помещений для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также в ст. 229 УК РФ «Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, а также рас-

тений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества».

В заключение следует отметить, что решение законодателя об ограничении оборота новых потенциально опасных психоактивных веществ является оправданным, но требует тщательной корректировки.

Библиографический список

1. *Зиновьев В.В.* О зарубежном опыте правового регулирования оборота новых психоактивных веществ // Наркология. 2014. № 11. С. 23–28.
2. *Зиновьев В.В.* Антинаркотическая политика России: уголовно-правовые и криминологические аспекты реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 272 с.
3. *Щербakov А.Д.* Незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ: новое в уголовном законодательстве // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Сер.: Экономика и право. 2015. № 11–12. С. 180–185.

References

1. *Zinoviev V.V.* Foreign Experience of Legal Regulation of the Turnover of New Psychoactive Substances // *Narcology*. 2014. No. 11. 23–28 p.
2. *Zinoviev V. V.* Antinarcotics Policy of Russia: Criminal-legal and Criminological Aspects of the Implementation of dis. cand. of law. Saratov, 2016. 272 p.
3. *Shcherbakov A.D.* Illicit Trafficking of New Potentially Dangerous Psychoactive Substances: What's New in Criminal Law // *Modern science: actual problems of theory and practice*. Series: Economics and law 2015. No. 11–12. 180–185 p.

ЭКОЛОГИЗАЦИЯ КАК ПУТЬ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (ПО ИТОГАМ ПРОШЕДШЕГО ГОДА ЭКОЛОГИИ)

УДК 349.6

С.А. Боголюбов

ПРАВО И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Введение: актуальность задач правового регулирования стратегического планирования обусловлена уяснением соотношения законов природы, ростом стихийных природных бедствий и техногенных катастроф, турбулентностью международных отношений. Ориентирование общества на долгосрочные действия обуславливает рассмотрение особенностей, факторов, инструментария планирования экологического развития, соотношения с другими направлениями развития России. **Цель:** исследование значимости правового регулирования стратегического планирования для предупреждения деградации и восстановления природных ресурсов и объектов. **Методы:** использованы методы частнонаучного (специально-юридического, формально-юридического, сравнительно-правового) инструментария. **Результаты:** выявлено, что правовое регулирование стратегического планирования может быть успешным на основе экологических, демографических, социальных, экономических, политических прогнозов, использования данных статистики, экономической оценки природно-антропогенных объектов, предвидения воздействия на окружающую среду хозяйственной деятельности. **Выводы:** в природной сфере, исходя из ответственности перед нынешними и будущими поколениями, целесообразно восстанавливать планирование, придавая ему стратегический характер с применением государственной, общественной экологической экспертизы, возвращением в законодательство муниципального экологического контроля, внедрением стратегической экологической оценки.

Ключевые слова: охрана окружающей среды; природопользование; экологическая безопасность; правовое регулирование; прогнозирование; законодательство.

S.A. Bogolyubov

LAW AND STRATEGIC PLANNING OF ECOLOGICAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

Background: the urgency of the tasks of the legal regulation of strategic planning is due to the clarification of the correlation between the laws of nature and human laws, the

© Боголюбов Сергей Александрович, 2018

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом экологического законодательства (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации)

© Bogolyubov Sergei Aleksandrovich, 2018

Doctor of Law, Professor, honored worker of science of the Russian Federation, Head of Environmental Legislation department (Institute of legislation and comparative law under the government of the Russian Federation)

growth of natural disasters and man-made disasters, and the turbulence of international relations. Orientation of society to long-term actions causes consideration of features, factors, tools for planning of ecological development, correlation with other directions of Russia's development. **Objective:** the author of the article intends to study the importance of legal regulation of strategic planning to prevent degradation and restoration of natural resources and objects. **Methodology:** in doing the article the following methods of research were used: the methods of private-science (special-legal, formal-legal, comparative-legal) tools. **Results:** the conducted research revealed the fact that the legal regulation of strategic planning can be successful on the basis of ecological, demographic, social, economic, political forecasts, the use of statistical data, the economic evaluation of natural anthropogenic objects, and the anticipation of the environmental impact of economic activity. **Conclusions:** in the natural sphere, proceeding from the responsibility before present and future generations, it is expedient to restore planning, giving it a strategic character with the application of state, public environmental expertise, the return to the legislation of municipal environmental control, the introduction of strategic environmental assessment. **Key-words:** environmental protection; environmental management; environmental security; legal regulation; forecasting; legislation.

Экологическое развитие Российской Федерации для достижения поставленных целей предполагает набор организационных, экономических, юридических средств, в т.ч. стратегическое планирование, опирающееся на них и выросшее из необходимости планирования в области охраны окружающей среды как постоянного и важного элемента ее экономического механизма; в настоящее время повышается внимание общества к вопросам правового регулирования плановых начал, перспектив охраны природы.

Угасание и отступление постулатов планирования, скептицизм к стратегическому планированию можно объяснить провозглашенным 30 лет назад уходом от преимущественно командных, административных средств управления, восстановлением, наращиванием рыночных механизмов, поддержкой неуправляемой конкуренции, свободы предпринимательской, иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Хотя планирование как институт (или категория) экономического механизма охраны окружающей среды в условиях восстановления частной собственности, увеличения разрыва в способах, размерах накопления капитала не присутствует прямо в экологическом законодательстве, сопутствующие им плановые мероприятия не сходят с повестки дня по мере ухудшения глобальной, континентальной и региональной экологической ситуации, надвигающегося передела Мирового океана, минеральных, и других природных ресурсов.

Многообразны научно-теоретические и прикладные исследования планирования в сфере экологии, участия в нем права, где подробно, профессионально рассматриваются понятие, значение, правовая сущность, формы, состояние, потребности правового регулирования планирования в сфере экологии [1, с. 282–283; 2, с. 486; 3, с. 6–8].

Актуализация задач стратегического планирования экологического развития обуславливается постепенным уяснением обществом соотношения законов природы и человека, ростом стихийных природных бедствий и техногенных катастроф, а также принятием, внедрением в практику положений Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в

Российской Федерации»¹, в котором раскрываются предмет, принципы, система, участники, документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, программирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Реализация ряда подзаконных федеральных, региональных и муниципальных актов вполне может проецироваться на экологическое развитие обширных территорий, освоение природных богатств, придание устойчивости, предсказуемости, стимулированию планирования.

Месту стратегического планирования экологического развития среди других видов планирования, его правовому обеспечению посвящено немало работ [4, с. 11–15; 5, с. 351–359]; детально проработанное законодательство о стратегическом планировании позволяет (как обычно, не без научных соображений о его неполноте и пожеланий о дополнении) систематизировать положения о его использовании по самым различным, важнейшим направлениям в экологической сфере; нередко стратегическое планирование в сфере экологии выводится из направлений, задач и принципов государственной экологической политики, которая в свою очередь конкретизируется в документах стратегического планирования [6, с. 58–60; 7, с. 24–29; 8].

Стратегическое планирование в сфере экологии остается весьма проблематичным, требуя продолжения обсуждения ввиду турбулентности международных отношений, мирового финансово-экономического кризиса, падения уровня защиты природы, но иницируется ориентированием общества на долгосрочные действия, уходом от краткосрочных проектов, повышением авторитета права. Экологическим вопросам, как свидетельствуют социологические опросы граждан, анализ обращений к Президенту РФ, к Уполномоченному по правам человека РФ, в Совет при Президенте РФ по вопросам прав граждан и развития гражданского общества, отдается приоритет. Они отодвигаются на задний план, по сравнению с более актуальными для населения проблемами. Именно сейчас законодатель должен обратить внимание на регулирование планирования и стратегии в сфере экологии.

Большинство аспектов этого феномена нуждается в более тщательном рассмотрении: среди них — исторический обзор законодательного регулирования планирования экологического развития с прицелом на долгосрочную перспективу, факторы и инструментарий такого планирования, в т.ч. в соотношении с другими направлениями развития Российской Федерации через призму правового сопровождения.

Еще в Законе РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР» в ст. 14 «Планирование использования природных богатств (ресурсов)»² предусматривались следующие обязанности планирующих и хозяйственных органов:

учитывать взаимную связь подлежащих охране объектов природы и ресурсов с тем, чтобы эксплуатация одних ресурсов не наносила ущерб другим;

при использовании возобновимых природных ресурсов предусматривать не только удовлетворение текущих нужд страны, но и сбережение и возобновление этих ресурсов на основе расширенного воспроизводства;

регулярно в плановом порядке предусматривать и выделять ассигнования и другие материальные средства для работ по охране и воспроизводству природных богатств;

¹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. I, ст. 3378; 2018. № 1, ч. I, ст. 91.

²См.: Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40, ст. 586 (утратил силу).

не допускать сокращения площади полезных естественных угодий (лесов, лугов, водоемов), если на их месте не создаются более ценные угодья или предприятия, транспортные пути и населенные пункты;

при проектировании и осуществлении промышленного, транспортного, коммунального и других видов строительства обеспечивать максимальное сохранение ценных природных объектов³.

Тридцатилетнее действие этого Закона показало как правильность, перспективность планового экологического развития страны, так и некоторый утопизм (наивность? идеализм?) тогдашних проектировщиков, не подкрепивших верные замыслы соответствующими механизмами обеспечения исполнения.

В Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды»⁴ в преамбуле и среди 6 основных принципов охраны среды понятие «планирование» не предусматривалось, но в компетенцию республик, автономной области, автономных округов, краев, областей, органов местного самоуправления включались планирование охраны окружающей природной среды, использование природных ресурсов, финансирование и материально-техническое обеспечение экологических программ (ст. 8–10).

Согласно ч. 1 ст. 17 Закона от 19 декабря 1991 г. планирование мероприятий по охране окружающей природной среды и природопользованию осуществляется в составе программ, прогнозов социально-экономического развития на основе государственной экологической программы, с учетом природоресурсного потенциала отдельных регионов. Показательно, что авторы комментария указанной статьи (кандидаты экономических наук — работники Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ) не обмолвились о предусмотренном этой нормой планировании, сосредоточившись на финансово-кредитном механизме природопользования, поскольку комментарий составлялся через 2 года после принятия Закона — в разгар ваучерной приватизации и залоговых аукционов [9, с. 47–49].

О планировании в сфере охраны окружающей среды говорится в нормах действующего Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 31 декабря 2017 г.)⁵, свидетельствующих о привлечении внимания к этому существенному элементу правового регулирования экологического развития. Среди 22 основных принципов охраны окружающей среды предусматриваются:

презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

обеспечение сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность или планирующим осуществление такой деятельности (ст. 3);

установление лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнитель-

³ См.: Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40, ст. 586 (утратил силу).

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10, ст. 457 (утратил силу).

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2018. № 1, ч. I, ст. 87.

ной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (ч. 3 ст. 23);

государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, проводится в целях государственного регулирования природоохранной деятельности, а также текущего и перспективного планирования мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности (ч. 1 ст. 69);

научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся в целях, в т.ч. разработки концепций, научных прогнозов и планов сохранения и восстановления окружающей среды (ч. 2 ст. 70);

выполнение планов, мероприятий по охране окружающей среды, их осуществление и проверка неоднократно предусматривались в нормах Закона «Об охране окружающей среды» (ст. 66 и др.), что свидетельствует о непреходящем значении плановых начал в экологии.

Ряд стратегических плановых предпосылок экологического развития носит наднациональный характер, охватывается международными договорами РФ, предусматривающими сохранение климата, озонового слоя Земли, особо ценных, редких, исчезающих видов животных и растений, оказание помощи при стихийных бедствиях, предупреждение трансграничных загрязнений вод и атмосферного воздуха, запрещение испытаний ядерного оружия на земле, под водой и в воздухе, воздействия на природу через погодные условия.

Дальновидное стратегическое планирование весьма востребовано в области предупреждения деградации природных ресурсов, поскольку запрещается деятельность, последствия которой непредсказуемы для окружающей среды и где человечество в состоянии предугадать свое будущее. Регулирование стратегического планирования в сфере экологического развития Российской Федерации представлено рядом концептуальных документов и актов, составляющих идеологию охраны окружающей среды, определяющих экологическую политику и экологическое развитие России; каждый из них может быть охарактеризован временем и обстоятельствами подготовки, обсуждения, принятия, уровнем реализации, заслуживающими научного рассмотрения, оценки, учета практикой.

Середина 1990-х гг. отмечена увлечением концепциями устойчивого развития, пришедшими с международной встречи в Рио де Жанейро в 1992 г. с участием вице-президента России А. В. Руцкого, министра природных ресурсов и охраны окружающей среды РФ В.И. Данилова-Данильяна, член-корреспондента РАН О.С. Колбасова. Был принят Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»⁶.

За прошедшие десятилетия стала понятной необходимость включения в устойчивое развитие экономического, социального, экологического аспектов. Была защищена докторская диссертация по специальности 12.00.06, термин «устойчивое развитие» сопровождает федеральные законы об охране окружающей среды, о животном мире, об охране атмосферного воздуха, Лесной кодекс, Водный кодекс, Земельный кодекс, иные законы, а также многочисленные подзаконные акты. Поддержанное в администрации Президента РФ А.В. Яблоковым, Советом Безопасности РФ понятие вошло в научный оборот но по ряду оценок

⁶См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 6, ст. 436. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. признан утратившим силу.

теряет свою актуальность ввиду разбалансировки международной обстановки, различного отношения к нему развитых и развивающихся стран.

К 10-летию Рио и симпозиуму в Йоганнесбурге (ЮАР) распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р одобрена Экологическая доктрина Российской Федерации на 2003-2005 годы, ставшая, в свою очередь, программным, цитируемым документом; 28 октября 2003 г. министр природных ресурсов РФ утвердил План действий по ее реализации, согласованный с Минэкономразвития, Минфином, Минэнерго, Минтрансом, Минобороны, Минатомом, МЧС, Минпромнауки России.

30 апреля 2012 г. Президент РФ подписал Основы федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. в соответствии с п. «е» ст. 71 Конституции РФ; в их продолжение в декабре того же года Правительством РФ принято Постановление о порядке их реализации.

В указанных документах использовалась апробированная на каждый текущий момент эколого-правовая терминология, актуализировались стоящие перед обществом природоохранные проблемы, учитывалась встроенность России в современную международную систему; в них не делалось концептуальных различий между «охраной окружающей среды» и «экологической безопасностью», волновавших когда-то российское научное сообщество. Наряду с указанными программными документами стратегического характера принимались федеральные законы, иные акты, служащие средствами экологического развития, отражающие его направления.

Анализ данных документов свидетельствует, с одной стороны, о постепенном совершенствовании российского правового регулирования стратегического планирования, а с другой — о некотором топтании на месте, если не считать добавления новомодных слов, понятий — «предосторожность», «наилучшие доступные технологии», удаления из законодательства экологического муниципального контроля. В документах стратегического характера постоянно подчеркивается необходимость совершенствования нормативно-правовой базы с перечислением соответствующих известных задач, целей, принципов.

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176⁷, включает критическую оценку текущего состояния, вызовы, угрозы, цели, основные задачи, приоритетные направления и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, считающей ее составной частью общей безопасности России. Для инвентаризации правовых установок в стратегических документах, регулирующих планирование экологического развития, целесообразно остановиться на ее положениях, относящихся к рассматриваемой теме. В Стратегии предусматриваются следующие приоритетные направления:

совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности (п. 26);

проведение стратегической оценки проектов и программ развития Российской Федерации, макрорегионов, субъектов РФ, муниципальных образований, оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также экологической экспертизы и экспертизы проектной документации,

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17, ст. 2546.

экспертизы промышленной безопасности, реализации стратегий сохранения редких и исчезающих видов растений, животных и других организмов (п. 27);

перечень индикаторов состояния экологической безопасности, уточняемый в процессе развития нормативно-правовой базы РФ в области охраны окружающей среды и природопользования (п. 30); осуществление Федеральным Собранием в рамках своих конституционных полномочий законодательного регулирования в сфере экологической безопасности и мерах по ее укреплению (п. 37).

Утверждение, легализация Стратегии экологической безопасности предполагает включение ее в актуализируемую систему всей безопасности России в соответствии с Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации», взаимодействие и увязку их положений⁸.

Принятие Стратегии экологической безопасности как документа стратегического планирования экологического развития реанимирует давнюю дискуссионную научную и практическую проблему соотношения охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в т.ч. в связи изложением в тексте Стратегии то одного, то другого в качестве синонимов, а также с представлением Минприродой России в Правительство РФ результатов оценки достижения оптимальных значений показателей состояния экологической безопасности, представлением Правительством РФ Президенту РФ ежегодного доклада о состоянии экологической безопасности и мерах по ее укреплению, Секретарем Совета Безопасности РФ ежегодного доклада о состоянии национальной безопасности государства Президенту РФ; и это наряду с подготовкой и распространением ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды в соответствии с ст. 5 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды».

Многое будет зависеть от реализации Стратегии на местах. В муниципальных образованиях Свердловской и ряда других субъектов РФ Уральского федерального округа оперативно разработаны и утверждены планы мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на их территориях до 2025 г., размещенные на официальных сайтах, опубликованные в газетах. В планах предусматриваются:

санитарная очистка, сбор и вывоз твердых коммунальных отходов, выявление несанкционированных свалов ТКО и их ликвидация, организация мероприятий по охране и воспроизводству лесов, массовых акций по очистке и благоустройству территорий населенных пунктов, водоохраных зон, колодцев, реализация соглашений о взаимодействии между Министерством природных ресурсов и экологии области и администрацией муниципального образования;

реконструкция, капитальный ремонт гидротехнических сооружений (находящихся в муниципальной собственности), строительство систем питьевого водоснабжения в населенных пунктах (отнесенных к территориям риска по качеству питьевой воды), обустройство родников, самоизливающихся скважин, зон санитарной охраны источников хозяйственно-питьевого водоснабжения в соответствии с проектами;

экологизация образовательных программ, развитие дополнительного образования, воспитание школьников и студентов, обеспечение населения достоверной

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. 2, ст. 212.

информацией об экологической ситуации в регионе, экологическое просвещение населения через СМИ;

формирование у населения мотивации к сохранению и укреплению здоровья, здоровому образу жизни, созданию и внедрению стимулов к сохранению гражданином своего здоровья, развитие физической культуры, спорта, туризма.

В графах планов «Результат мероприятия» указаны «улучшение», «поддержание», «предотвращение», «содействие», «снижение», «воспитание», «пропаганда», «привлечение», «формирование», «осуществление», «обеспечение»: хотя эти документы и предполагают «стратегию», имея неконкретный характер, но мало что добавляют к реализации экологической политики. Из 401 предусмотренных в Год экологии экологических мероприятий федерального масштаба, некоторые носят декларативный характер, не имеют сроков осуществления, определенных параметров, индикативных показателей, затрудняющих подведение итогов.

Правовое регулирование стратегического планирования экологического развития России зависит от ряда факторов. Поскольку речь идет об отношениях «общество — природа (окружающая природная среда)», первостепенное значение имеют естественные факторы экологического развития, обусловленные положением и состоянием планеты Земля. Это — космический (солнечная активность, озоновый слой, кометы, метеориты, космические излучения), климатический (погода, осадки, температура, ветры), геологический (строение и эволюция земной коры, структура и свойства горных пород, сели, цунами) факторы развития.

Человечество пытается познать эти глобальные естественные процессы, а право приблизиться к влиянию на общественные отношения в масштабе континентов, всего земного шара, что зависит не только от осознания экологической опасности, договоренностей этносов, но и от научных познаний, технического потенциала мирового сообщества. Природные условия развития отражаются на степени исчерпаемости, возобновляемости экологических систем, ландшафтов, других природных ресурсов, где воздействие права на общественные отношения усиливается в связи с его модернизацией, растущими возможностями научно-технического прогресса, постиндустриального развития, но не должно фетишизироваться.

Стратегическое планирование в области экологического развития находится в тесной связи с другими аспектами развития Российской Федерации, предусмотренными в п. «е» ст. 71 Конституции РФ, которые также становятся своеобразными факторами стратегического планирования экологического развития, его подпирателями, обеспечивающими его посредством права.

К государственному развитию можно отнести реализацию провозглашенного в России федеративного государства с республиканской формой правления. Правовое государство служит гарантией верховенства природоохранных, природоресурсных законов, соблюдения ценностей экологических прав каждого, балансировки природопользования и охраны окружающей среды, неизменно вступающих в противоречие друг с другом. Правовое государство, его устройство, режим могут способствовать экологическому развитию, в т.ч. через сдерживание как негативного поведения природопользователей, так и излишней регламентации хозяйственной (предпринимательской) деятельности [10; 11, с. 94–99; 12, с. 37–43].-

Основным фактором (и конкурентом) экологии становится экономическое развитие, где рациональное использование природных ресурсов одновременно служит стимулом его позитивной устойчивости, но и зачастую противостоит

экономическим интересам, затратам на предупреждение деградации, на восстановление окружающей среды, поскольку охрана природной среды, с одной стороны, и достижение максимального дохода, прибыли от эксплуатации природных ресурсов, с другой, вступают в заведомый, трудно разрешаемый конфликт, преодоление которого становится стратегической задачей.

Известны дискуссии между высшими судами РФ по вопросу толкования и применения Постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды»⁹, выразившиеся в позициях, постановлениях Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. и Верховного Суда РФ от 12 февраля 2003 г.

Согласно позициям Конституционного Суда РФ в качестве одного из основных принципов лесного законодательства закреплён принцип платности использования лесов, а основания (критерии) исключений из этого принципа могут быть предусмотрены законодателем не иначе как при соблюдении требований экономической обоснованности, баланса частных и публичных интересов и во всяком случае не должны вызывать сомнения с точки зрения справедливости и соразмерности соответствующих льготных условий природопользования. С государства не снимается его конституционная ответственность за сохранение природы и оно не освобождается от обязанностей препятствовать причинению избыточного вреда окружающей среде, минимизировать экологические риски.

Столкновение экономики и экологии отодвигает исполнение одобренной программы социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Попытки преодоления антагонистического противоречия между экологическим и экономическим развитием страны определяют стратегическое планирование многоуровневой государственной российской экологической политики, включающей федеральный, региональный, местный уровни, представляющие их органы публичной власти, общественные объединения, граждан, иные звенья гражданского общества [13, с. 48–58; 14, с. 189–201].

Фактором стимулирования рациональности и одновременно ограничений безудержного потребления природных ресурсов является включение охраны окружающей среды в социальное развитие общества, в политику, направленную на создание условий достойной жизни и свободного развития человека. Благоприятная природная среда содействует возникновению атмосферы добра и справедливости, служит базисом здоровья, труда, отдыха, природного благополучия людей, является существенным слагаемым их защищённости, придавая государству, ставящему, реализующему задачи их обеспечения каждому, подлинно социальный характер, предполагающий свободное бесплатное пребывание в лесах для сбора грибов, орехов, ягод, рекреационных целей, публичные земельные и иные сервитуты, общее водопользование [15, с. 177–181; 16].

Культурное развитие Российской Федерации включает создание особо охраняемых природных территорий, имеющих исключительную культурную, историческую ценность, — национальные парки, заповедники, памятники природы и культуры, воспитывающие чувство любви к Отечеству, к родному краю. Поощряется деятельность, способствующая экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию с соответствующими правовыми режимами.

⁹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 10, ст. 726 (утратило силу).

В федеральных и региональных законопроектах, в модельном законе СНГ об экологической культуре она понимается как наследуемый опыт жизнедеятельности человека и его взаимодействия с окружающей средой, способствующий здоровому образу жизни, устойчивому социально-экономическому развитию, экологической безопасности человека, государства, общества. Планируются стратегические направления, формы повышения экологической культуры граждан: создание моделей экологического воспитания и обучения на территории населенного пункта, микрорайона, на базе ООПТ, общественные экологические лектории, открытые университеты, экологические просветительские полигоны, летние практикумы учащихся и студентов в местах массового отдыха населения, конкурсы произведений на экологическую тематику.

Стратегическое планирование экологического развития Российской Федерации, нуждается в таком, закрепляемом в праве инструментари, как прогнозирование, которое становится неременным, своеобразным обязательными фактором будущей деятельности, поскольку субъектам правотворчества и правоприменения необходимо предвидеть последствия интенсификации природопользования, изменений окружающей среды от антропологического воздействия.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, в Экологической доктрине РФ предусматривается учет государственных прогнозов социально-экономического развития, который должен приводить к тому, чтобы выделять в плановом порядке ассигнования для природоохранных работ; не допускать сокращения площади полезных естественных угодий, если на их месте не создаются необходимые обществу предприятия, транспортные пути, населенные пункты; обеспечивать при осуществлении промышленного, коммунального строительства максимального сохранения ценных природных объектов.

Среди требований к разработке нормативов в области охраны окружающей среды в ст. 20 Закона «Об охране окружающей среды» предусматриваются оценка и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов. Прогнозирование эколого-правового развития призвано учитывать взаимосвязь подлежащих охране объектов природы с тем, чтобы эксплуатация одних ресурсов не наносила ущерб другим; предусматривать не только удовлетворение текущих нужд страны при использовании возобновимых природных ресурсов, но и их возобновление на основе расширенного воспроизводства [17; 18, с. 2–9].

Как может дальше развиваться правовое регулирование стратегического планирования экологического развития Российской Федерации при наличии концептуальных документов? Ответы могут быть разнообразными и многовекторными: можно пойти по пути наращивания соответственных концепций, доктрин, стратегий, основ и т.п. в сфере экологической безопасности наряду с охраной окружающей среды.

Можно предпринимать новые попытки создания «энциклопедического» всеобъемлющего закона в виде экологического кодекса либо точечного улучшения существующих способов правового регулирования стратегического планирования охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, тем более, что год экологии отмечен внедрением дополнений законодательства об обращении отходов, о совершенствовании нормирования, охраны ООПТ [19].

Именно в природной сфере, исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями за создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и благоприятную окружающую среду, для преодоления антагонизма и противоборства экономики и экологии, целесообразно восстанавливать в законодательстве планирование на новой, конкурентной основе, придавая ему стратегический характер с применением государственной и общественной экологической экспертизы, возвращением в законодательную ткань муниципального экологического контроля, внедрением международных рекомендаций о стратегической экологической оценке.

Если где и востребовано в настоящее время стратегическое планирование, то, представляется, более всего в области предупреждения деградации и восстановления природных ресурсов и объектов, где запрещена хозяйственная и иная деятельность, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды.

Прежний элемент экономического механизма в виде планирования (исключенный из федерального закона) может восстанавливаться, но не механически, а в совершенно новом, более высоком качестве стратегического планирования с прицелом на дальнюю, не всем сразу ведомую сегодня перспективу на основе экологических, демографических, социальных, экономических, политических, иных прогнозов, использования данных объективной статистики, экономической оценки природно-антропогенных объектов, предвидения воздействия на окружающую среду любой хозяйственной деятельности [20, с. 49–52; 21, с. 21–31]. При этом законодательство не должно ограничиваться констатациями, декларациями, призывами. Его задача — регулирование, в частности закрепление в праве экономического механизма экологического развития, его элементов, методов воздействия на загрязнителей. Признание концепции, внедрение доктрины, реализация стратегии посредством стратегического планирования в области экологии означает начало долгого, но перспективного пути с его взлетами и падениями, учетом общественного мнения, воспитанием надлежащей экологической культуры.

Библиографический список

1. *Панкратов И.Ф.* Планирование природопользования // Экология. Юридический энциклопедический словарь / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Норма. 2000. 448 с.
2. Экологический энциклопедический словарь. М.: Ноосфера. 1999. 438 с.
3. *Бринчук М.М.* Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 3. С. 5–17.
4. *Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б.* Правовые проблемы стратегического планирования обеспечения экологической безопасности недропользования // Аграрное и земельное право. 2015. № 9. С. 11–15.
5. *Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г.* Стратегическое планирование как основа в достижении основных приоритетов национальной безопасности и устойчивого развития государства // Стратегия национального развития и задачи российской науки: сборник докладов Международной научно-практической конференции. М.: Проспект, 2016. С. 351–359.
6. *Буркин Д.О.* Экологическая культура в государственных документах долгосрочного стратегического планирования // Общество и право. 2013. № 2. С. 58–60.

7. *Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г.* Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // *Экологическое право*. 2016. № 3. С. 24–28.
8. *Бабич М.Е.* Государственная экологическая политика и стратегическое планирование // *Экологический вестник России*. 2017. № 11. С. 48–53.
9. Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к Закону России / под ред. В.П. Ворфоломеева, В.В. Петрова. М.: Республика, 1993. 224 с.
10. *Раянов Ф.М.* Правовое государство и современный мир. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2012. 230 с.
11. *Конин Н.М., Маторина Е.И., Мангушева Т.С.* О правовых основах и особенностях государственного регулирования в сфере национальных отношений // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2017. № 3. С. 94–99.
12. *Боголюбов С.А.* Охрана окружающей среды в условиях федеративного государства // *Образование и право*. 2017. № 2. С. 37–43.
13. *Данилов-Данильян В.И.* О соотношении правового и экономического аспектов в охране природы // *Право и экология: материалы международной школы-практикума молодых ученых-юристов* / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. М.: ИЗиСП, 2014. 382 с.
14. *Государство и бизнес в системе правовых координат* / В.Р. Авхадеев, С.Б. Бальхаева, Ю.В. Боброва и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИНФРА-М, 2014. 320 с.
15. *Абанина Е.Н.* Ограничение пребывания граждан в лесах в целях обеспечения экологической безопасности // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2016. № 5. С. 177–181.
16. *Бринчук М.М.* Законы природы и общества: в 2 ч. М.: Юрлитинформ, 2015. 952 с.
17. *Нецветаев А.Г.* Планирование и прогнозирование охраны окружающей среды // *Экологическое право: учебно-практическое пособие*. М.: МЭСИ, 2006. 223 с.
18. *Боголюбов С.А.* Главное — прогнозирование реализации экологической политики // *Экологическое право*. 2011. № 6. С. 2–9.
19. *Бринчук М.М.* Планирование как элемент эколого-правового механизма // *Экологическое право*. 2013. № 5. С. 6–14.
20. *Жаворонкова Н.Г.* Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // *Вестник МГЮА им. О.Е. Кутафина*. 2017. № 2. С. 42–52.
21. *Боголюбов С.А.* Законы природы и законы общества // *Государство и право*. 2016. № 11. С. 21–31.

References

1. *Pankratov I.F.* Environmental Management Planning // *Ecology. Legal encyclopedic dictionary*. Under the editorship of S.A. Bogolyubov. M.: Norm, 2000. 448 p.
2. *Environmental Encyclopedic Dictionary*. M.: Noosphere, 1999. 438 p.
3. *Brinchuk M.M.* Planning as a Legal Measure to Ensure Rational Nature Management and Environmental Protection // *Astrakhan Bulletin of ecological education*. 2014. No. 3. 5–17 p.
4. *Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B.* Legal Problems of Strategic Planning for Ensuring Environmental Security of Subsoil Use // *Agrarian and land law*. 2015. No. 9. 11–15 p.
5. *Zhavoronkova N.G., Shpakovski G.* Strategic Planning as the Basis in Achieving the Main Priorities of National Security and Sustainable Development of the State // *The Strategy of National Development and the Tasks of Russian Science. Collection of reports of international scientific-practical conference*. M.: Avenue, 2016. P. 351–359 p.
6. *Burkin D.O.* Ecological Culture in State Documents of Long-term Strategic Planning // *Society and law*. 2013. No. 2. 58–60p.
7. *Lipanova G.V., Zhavoronkova N.G.* State Environmental Policy and Strategic Planning Documents // *Environmental Law*. 2016. No. 3. 24–28 p.

8. Babich M.E. State Ecological Policy and Strategic Planning // Ecological Bulletin of Russia. 2017. No. 11. P. 48–53.
9. Protection of the Natural Environment. Article-by-article commentary to the Law of Russia. Under the editorship of V.P. Vorfolomeeva, V.V. Petrov. M.: The Republic, M. 1993. 224 p.
10. Rayanov F.M. Constitutional State and the Modern World. Legal Center Press. SPb. 2012. 230 p.
11. Konin N.M., Matorina E.I., Mangusheva T.S. About Legal Bases and Features of State Regulation in the Sphere of National Relations // Bulletin of SHUA. 2017. No. 3. 94–99 p.
12. Bogolyubov S.A. Environmental Protection in a Federal State // Education and Law. 2017. No. 2. P. 37–43.
13. Danilov-Danilyan V.I. On the Correlation of Legal and Economic Aspects of Conservation // Law and Ecology: materials of an international school-workshop of young lawyers. Ed. Yu. A. Tikhomirov, S. A. Bogolyubov. M.: SISP, 2014. 382 p.
14. Government and Business in the System of Law Coordinates. V.R. Avkhadeev, S.B. Balaeva, Y.V. Bobrova, and others; edited by A.V. Gabov. M.: INFRA-M, 2014.
15. Abanina E.N. The Restriction of Stay of Citizens in Forests to Ensure Environmental Safety // Vesunik SSLA. 2016. No. 5. P. 177–181.
16. Brinchuk M.M. Laws of Nature and Society. In two parts. M. Yurlitinform 2015. 952 p.
17. Netsvetaev A.G. Planning and Forecasting of Environmental Protection // Educational-practical guide «Environmental Law». M.: MECI 2006. 223 p.
18. Bogolyubov S.A. The Main Thing is the Forecasting of the Implementation of Environmental Policy // Environmental law. 2011. No. 6. 2–9 p.
19. Brinchuk M.M. Planning as an Element of the Ecological and Legal Mechanism // Environmental law. 2013. No. 5. P. 6–14.
20. Zhavoronkova N.G. The Role of State Strategic Planning Documents in Ensuring Environmental Protection and Rational Use of Natural Resources // Bulletin of Moscow state law Academy im. After O. E. Kutafin. 2017. No. 2. P. 42–52.
21. Bogolyubov S.A. The Laws of Nature and the Laws of Society // State and Law. 2016. No. 11. P. 21–31.

УДК 349.4

Г.А. Волков

ПРУДЫ И ОБВОДНЕННЫЕ КАРЬЕРЫ, КТО СОБСТВЕННИК? ПРОДОЛЖЕНИЕ ДИСКУССИИ

***Введение:** в Водном кодексе РФ 2006 г. законодатель сохранил федеральную собственность на большинство водных объектов. Исключение составляют пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому или юридическому лицу. Однако в нем не содержится определений терминов «пруд» и «обводненный карьер», что создает проблемы в определении правового режима*

© Волков Геннадий Александрович, 2018
Доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета (МГУ имени М.В. Ломоносова); e-mail: gennadiv@mail.ru
© Volkov Gennadiy Aleksandrovich, 2018
Doctor of Law, Professor of Environmental Law and Land Law department of the law faculty (Moscow state University named after M.V.Lomonosov)

русловых прудов, прежде всего, по вопросам, могут ли к «прудам» быть отнесены «русловые» пруды, соответственно, могут ли они находиться в частной собственности. **Цель:** выявить, имеют ли нормы Федерального закона 2017 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования отношений в области аквакультуры (рыбоводства)» о прудах, образованных водоподпорными сооружениями на водотоках, обратную силу. **Методы:** использованы методы частнонаучного (специально-юридического, формально-юридического, сравнительно-правового) инструментария. **Результаты:** исследованы проблемы, связанные с определением этих терминов, правом собственности на них, в т.ч. на русловые пруды, защитой права публичной собственности на водные объекты в связи с принятием Федерального закона 2017 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования отношений в области аквакультуры (рыбоводства)». Особое внимание уделено вопросу, имеют ли нормы данного Федерального закона о прудах, образованных водоподпорными сооружениями на водотоках, обратную силу, на который обоснован отрицательный ответ. **Выводы:** положения Земельного кодекса РФ и Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» о прудах, образованных водоподпорными сооружениями на водотоках, не имеют обратной силы, а сами такие пруды находятся в собственности Российской Федерации.

Ключевые слова: пруд, русловый пруд, обводненный карьер, водоток, право собственности, земельный участок, водоподпорное сооружение, гидротехническое сооружение.

G.A. Volkov

PONDS AND WATERED QUARRY: WHO IS THE OWNER? FURTHER DISCUSSION

Background: in the Water code of the Russian Federation of 2006, the legislator has retained Federal ownership of the majority of water objects. With the exception of ponds and watered quarries located within the boundaries of the land belonging due to the property right to the subject of the Russian Federation, municipality, an individual or a legal entity. However, it does not contain the definition of the terms “pond” and “watered quarry” so it poses problems in determining the legal regime of river bed ponds, primarily on the issues of whether to “ponds” to be assigned “river bed” ponds, respectively, if they can be privately owned. **Objective:** the author of the research intends to determine whether the norms of the Federal Law of 2017 “On Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on Improving Relations in the Field of Aquaculture (Fish Culture)” on ponds formed by water-retaining structures on watercourses have retroactive effect. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: the methods of private-science (special-legal, formal-legal, comparative-legal) ones. **Results:** the article examines the problems associated with the definition of these terms, the right of property to them, including river bed ponds, protection of the right of public ownership of water objects in connection with the adoption of the Federal law 2017 “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on Improving Relations in the Field of Aquaculture (fish farming)”. Special attention is paid to the question if there can be retroactive effect of the provisions of the Federal law. The article justifies a negative response. **Conclusion:** provisions of the Land Code of the Russian Federation and the Federal Law “On the Enactment of the Land Code of the Russian Federation” on ponds formed by water retaining structures on watercourses are not retroactive, and such ponds are owned by the Russian Federation.

Key-words: pond, river bed pond, watered quarry, watercourse, right of ownership, land, water retaining structure, hydraulic structure.

В Водном кодексе РФ 2006 г. (далее — ВдК РФ) (в ред. от 29 июля 2017 г.)¹ законодатель сохранил федеральную собственность на большинство водных объ-

ектов. Исключение составляют пруды, обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому или юридическому лицу. Такие водные объекты находятся соответственно в собственности субъекта РФ, муниципального образования, физического или юридического лица.

Вместе с тем определений терминов «пруд» и «обводненный карьер» в ВдК РФ не содержится, что создает проблемы в правоприменении в определении правового режима русловых прудов, прежде всего, по вопросам, могут ли к «прудам» быть отнесены «русловые» пруды, соответственно, могут ли они находиться в частной собственности.

Подтверждением существования данной проблемы являются возникшие после принятия ВдК РФ попытки «приватизации» проточных озер и водохранилищ путем приватизации образованных под ними земельных участков. Так, например, прокуратура Ульяновской области оспорила продажу в собственность физическому лицу участка земли с озером и водохранилищем. В ходе проверки было установлено, что в 2010 г. администрация муниципального образования «Мелекесский район» передала по итогам аукциона в собственность жителю Самарской области земельный участок площадью более 263,5 тыс. м², расположенный в с. Старый Письмирь. Данный природный объект включает в себя реку Письмирь и находящееся на ней водохранилище. Прокуратура предъявила в суд исковое заявление с требованием признать незаконными постановление администрации муниципального округа «Мелекесский район» о проведении аукциона по продаже земельного участка и договора купли-продажи участка по основанию, что в соответствии с ВдК РФ запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, а также в границах территорий общего пользования².

Постепенно формировалась положительная правоприменительная практика по оспариванию, в основном прокурорами, правовых актов и действий по образованию земельных участков, на которых находятся русловые пруды, постановке их на кадастровый учет, предоставлению в собственность и договоров купли-продажи таких земельных участков. Однако с 2011 г. она стала кардинально меняться. Например, решением Арбитражного суда Московской области по делу № А41-686/11, оставленным без изменения всеми вышестоящими судебными инстанциями, отказано в удовлетворении требований заместителя прокурора Московской области о признании недействительными постановления главы муниципального образования об утверждении границ земельных участков, решения уполномоченного органа кадастрового учета о проведении государственного кадастрового учета земельного участка, постановления главы муниципального района о предоставлении в собственность образованного земельного участка, договора купли-продажи земельного участка и применении последствий недействительности ничтожной сделки — об обязанности возвратить поверхностный водный объект — ручей без названия, приток реки Коломенка с расположенным на нем русловым прудом, находящимся на земельном участке, в федеральную собственность.

Арбитражными судами всех инстанций была выражена правовая позиция, согласно которой прокурором не было доказано нахождение руслового пруда в

² URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20111026060720.shtml> (дата обращения: 29.09.2017).

федеральной собственности лишь на том основании, что не было представлено доказательств принадлежности водного объекта и земельного участка, занятого им, к федеральной собственности, что в государственном водном реестре не были зарегистрированы права водопользования на пруд. В итоге арбитражные суды пришли к выводу, что русловый пруд не является водным объектом общего пользования, доступ к которому гарантируется государством.

Основой таких решений послужило обстоятельство отсутствия сведений в государственном водном реестре о ручье без названия, притока реки Коломенка с расположенным на нем русловым прудом.

Формальный подход основан на положениях п. 6 ст. 1 и ч. 1 ст. 31 ВдК РФ, согласно которым водный фонд является *совокупностью водных объектов* в пределах территории Российской Федерации, а государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений *о водных объектах*, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах, т.е. что по смыслу закона водными объектами, находящимися в публичной собственности, являются только те, сведения о которых занесены в государственный водный реестр.

Представляется, что такое толкование юридического значения государственного водного реестра не является правильным исходя из смысла водного законодательства, прежде всего, принципа значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование водных отношений осуществляется согласно представлению о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в т.ч. водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав, закрепленного в п. 1 ст. 3 ВдК РФ. Поэтому отсутствие сведений о водном объекте в государственном водном реестре, безусловно, не может свидетельствовать о его юридическом отсутствии, тем более, при его физическом наличии.

С этой точки зрения определение водного фонда, которое содержалось в ст. 1 ВдК РФ 1995 г.³ (в ред. от 31 декабря 2005 г.), представляется более точным. Согласно данному определению он состоит из совокупности *водных объектов* в пределах территории Российской Федерации, *включенных* или *подлежащих включению* в государственный водный кадастр. Учитывая, что многие водные объекты, прежде всего, сотни тысяч мелких речек и ручьев, которые часто не имеют и географического названия⁴, до сих пор не занесены в государственный водный реестр, и нет соответствующих сведений о землях водного фонда в подавляющем большинстве случаев, масштаб имеющейся правовой неопределенности представляется весьма значительным.

Обозначенные проблемы были рассмотрены автором настоящей статьи в 2012 г. Обоснована правовая позиция, направленная на защиту публичных

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. ст. 4471.

⁴ Например, наиболее часто встречающееся на карте обозначение — «ручей безымянный».

интересов⁵. Она заключается в том, что образование земельного участка, в границах которого находится «руслый» пруд, противоречит п. 2 ст. 102 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) (в ред. от 29 июля 2017 г.)⁶, согласно которому на землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков, т.к. в случае образования такого земельного участка его граница будет проходить по водному объекту. Поэтому не может быть законно образованного земельного участка, находящегося в частной собственности, в пределах которого расположен русловый пруд.

Данная правовая позиция была востребована в правоприменительной практике, которая опять изменилась и приобрела единообразие⁷.

Однако Федеральным законом 2017 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования отношений в области аквакультуры (рыбоводства)»⁸ ст. 3 Федерального закона 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»⁹ (в ред. от 29 июля 2017 г.) была дополнена п. 30, согласно которому «*право собственности на земельные участки, на которых построены пруды (в том числе образованные водоподпорными сооружениями на водотоках), сохраняется, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации*». Также были уточнены права собственника земельного участка, установленные в ст. 40 ЗК РФ, что он вправе *строить пруды* (в т.ч. образованные водоподпорными сооружениями на водотоках), и изменена ст. 77 ЗК РФ о составе земель сельскохозяйственного назначения в части нахождения на них соответствующих водных объектов.

Причастие «*построены*» в прошедшем времени совершенного вида в п. 30 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» побуждает поставить вопрос: можно ли считать эти правовые нормы «законом о водной амнистии» и имеют ли они *обратную силу*?

Представляется, что ответ на этот вопрос — отрицательный по следующим основаниям.

Во-первых, в дополнение к вышеизложенной правовой позиции применения ст. 102 ЗК РФ следует обратить внимание на то обстоятельство, что согласно ст. 7 ВдК РФ 1995 г. «поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как *единый водный объект*», т.е. по смыслу этого положения ранее существовавшие русловые пруды, их поверхностные воды в состоянии замедленного водообмена, дно и берега юридически являлись «единым» объектом, и, соответственно, в силу ст. 34 ВдК РФ находились

⁵ Подробнее об этом см.: Волков Г.А. Правовой режим прудов и обводненных карьеров: кто собственник? // Экологическое право. 2012. № 5. С. 24–27; СПС КонсультантПлюс: Версия Проф.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147.

⁷ См.: Апелляционные определения Ростовского областного суда от 14 марта 2013 г. по делу № 33-3057/2013, Орловского областного суда от 8 апреля 2014 г. по делу № 33-824, Ростовского областного суда от 21 августа 2014 г. по делу № 33-11172/2014 и по делу № 33-11259/2014, Ставропольского краевого суда от 19 июня 2015 г. по делу № 33-3977/15, Московского городского суда от 28 июля 2015 г. по делу № 33-26302/15; постановления Арбитражного суда Центрального округа от 25 июня 2015 г. № Ф10-1337/2015 по делу № А64-5150/2012, Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13 июля 2015 г. № Ф08-4225/2015 по делу № А32-27320/2011 и от 30 ноября 2015 г. № Ф08-8118/2015 по делу № А63-6060/2014, Арбитражного суда Северо-Западного округа от 17 февраля 2016 г. по делу № А21-5743/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.07.2017; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 27, ст. 3940.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4148; 2018. № 1, ч. I, ст. 90.

в федеральной собственности. Данная норма сохранила преемственность в ч. 3 ст. 5 ВдК РФ 2006 г., в соответствии с которой *поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии.*

Поскольку русловый пруд не может быть без поверхностных вод образовавшего его ручья или речки и земель под ним, то он в силу ч. 1 ст. 8 ВдК РФ 2006 г. находится в федеральной собственности.

Обстоятельства наличия водообмена в русловых прудах, непосредственной экологической взаимосвязи с водотоками исключают возможность их выбытия из фактического владения публичного собственника — Российской Федерации и обуславливают допустимость защиты права публичной собственности с помощью негаторного иска, на который исковая давность не распространяется (ст. 208 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) (в ред. от 29 июля 2017 г.)¹⁰.

Во-вторых, из взаимосвязи правовых норм ст. 40 ЗК РФ и п. 30 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» следует, что пруды, образованные водоподпорными сооружениями на водотоках, возникают в результате *строительства.*

Вместе с тем согласно подп. 3 и 7 ч. 3 ст. 11 ВдК РФ 2006 г. для строительства руслового пруда требуется *решение о предоставлении водного объекта в пользование*, поскольку эти работы связаны со строительством водоподпорного сооружения, являющегося гидротехническим¹¹, и с изменением дна и берегов водных объектов, а также *разрешение на строительство* в соответствии со ст. 51 Градостроительного кодекса РФ (в ред. от 29 июля 2017 г.)¹².

Следует отметить, что еще до принятия Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»^{13****}, которым обосновывается принятие Федерального закона от 1 июля 2017 г. № 143-ФЗ, в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» имелась ст. 22.1 «Государственная регистрация прав на гидротехнические и иные сооружения, расположенные на водных объектах»¹⁴, ч. 2 которой позволяла проводить государственную регистрацию права собственности на созданное гидротехническое сооружение на основании документов, подготовленных в соответствии с водным законодательством, в которых в графической форме обозначены схемы размещения этих сооружений¹⁵.

Соответственно, решение о предоставлении водного объекта в пользование не может служить основанием для изменения права собственности на земли во-

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2018. № 1, ч. I, ст. 43.

¹¹ См.: Постановление Правительства РФ от 2 ноября 2013 г. № 986 «О классификации гидротехнических сооружений» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 45, ст. 5820), а также понятия «водохранилища» и «пруд», содержащиеся в «ГОСТ 19179-73. Государственный стандарт Союза ССР. Гидрология суши. Термины и определения» (пункты 177 и 178). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16; 2018. № 1, ч. I, ст. 91.

¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27, ст. 3440.

¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3594; с изм., внесенными Федеральным законом от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2380).

¹⁵ Указанной нормы нет в действующем Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. I, ст. 4344), что создает еще и проблемы государственной регистрации прав на построенные гидротехнические сооружения, в т.ч. на водоподпорные сооружения на водотоках.

дного фонда, а подтверждает лишь сохранение права собственности Российской Федерации на земли водного фонда водотоков.

Нет повода говорить о наличии обратной силы п. 30 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и в связи с нормами, регулирующими введение в действие ГК РФ, ЗК РФ и ВдК РФ.

Согласно п. 1 ст. 4 ГК РФ акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Действие закона *распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом.*

В соответствии со ст. 7 Федерального закона 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» к земельным отношениям, возникшим до введения в действие ЗК РФ, он *применяется в части тех прав и обязанностей, которые возникнут после введения его в действие*, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом, т.е. по общему правилу нормы ЗК РФ не имеют обратной силы. В отношении правил, содержащихся в Федеральном законе «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», таких случаев вообще не предусмотрено.

Положения ст. 2 Федерального закона от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»¹⁶ весьма категоричны. ВдК РФ применяется к отношениям, возникшим после введения его в действие. Следует также отметить, что и положения ВдК РФ 1995 г. по общему правилу не имели обратной силы. В ст. 6 данного Кодекса предусматривалось, что акты водного законодательства РФ *распространяется на отношения, возникшие до введения их в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом.* По отношениям, возникшим до введения в действие актов водного законодательства РФ, они применяются к правам и обязанностям, возникшим после введения их в действие.

Конституционный Суд РФ в своих актах¹⁷ неоднократно выражал позицию, согласно которой основным принципом существования закона во времени является немедленное действие; *придание обратной силы закону — исключительный тип его действия во времени, использование которого относится к прерогативе законодателя; при этом либо в тексте закона содержится специальное указание о таком действии во времени, либо в правовом акте о порядке вступления закона в силу имеется подобная норма; законодатель, реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, учитывает специфику регулируемых правом общественных отношений.*

Таким образом, положения ЗК РФ и Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» о прудах, образованных водоподпорными сооружениями на водотоках, не имеют обратной силы, а сами такие пруды находятся в собственности Российской Федерации.

¹⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2380.

¹⁷ См.: Определения Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2005 года № 416-О, от 15 апреля 2008 г. № 262-О-О, от 16 апреля 2009 г. № 504-О-О, от 23 марта 2010 г. № 410-О-О, от 22 апреля 2010 г. № 606-О-О, от 24 февраля 2011 г. № 135-О-О, от 20 октября 2011 г. № 1456-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 349. 621

Л.А. Тимофеев

О ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ПРИОРИТЕТНОГО ПРОЕКТА «СОХРАНЕНИЕ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ РЕКИ ВОЛГИ»

Введение: в статье предпринята попытка исследования некоторых правовых средств, предназначенных для восстановления «здоровья главной улицы России», которые ранее по различным причинам не были реализованы, но в Год экологии законодатель зачислил их в разряд приоритетных. Высказывается предположение, что причиной «провала» целевых программных мероприятий конца XX в. послужила нехватка финансовых средств, обусловленных перестройкой социально-экономической жизни страны того периода. **Цель:** сохранение преемственности правового обеспечения при решении экологических задач в процессе развития водохозяйственного комплекса р. Волги. **Методы:** системный подход, методы сравнения и описания. Применялись частнонаучные методы: сравнительно-правовой и метод толкования правовых норм. **Результаты:** Руководствуясь содержанием паспорта приоритетного проекта, официальной позицией заинтересованных федеральных министерств и представителей ряда субъектов РФ, автор обосновал предложения относительно правового обеспечения начальных этапов реализации комплекса мероприятий по сохранению и предупреждению загрязнения р. Волги. **Выводы:** значимость обсуждаемой проблемы, оставленной в «лихие годы» без необходимой финансовой поддержки, в период экологически устойчивого развития страны многократно возросла и требует безотлагательного решения.

Ключевые слова: приоритетный проект, федеральная целевая программа, единая глубоководная система, экологический вред, бассейн р. Волги.

L.A. Timofeev

ABOUT PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT FOR PRIORITY PROJECT “PRESERVATION AND PREVENTION OF POLLUTION OF THE VOLGA RIVER»

Background: the article deals with the attempt to research some legal tools for restoration of health of “the Russia’s main street” which for some reasons have not been realized but in the Year of Ecology legislator enrolled them in the category of priority. An assumption is made that the reason for the “failure” of targeted programmatic interventions of the late twentieth century was the lack of funding due to the restructuring of the socio-economic life of the country during that period. **Objective:** preservation of the legal support continuity in solving environmental problems in the development of the water complex of the Volga river. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were applied: systematic approach, methods of comparison and description. Private scientific methods were also used: comparative legal and method of interpretation of legal norms. **Results:** guided

© Тимофеев Лев Александрович, 2018

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: lewal.timofeev@yandex.ru

© Timofeev Lev Aleksandrovich, 2018

Doctor of Law, Professor, Professor of Land Law and Ecological Law department (Saratov State Law Academy)

*by the content of the passport of the priority project, the official position of the concerned Federal ministries and representatives of a number of subjects of the Russian Federation the author justified the proposals on the legal support of the initial stages of the implementation of a set of measures for the preservation and prevention of pollution of the Volga river. **Conclusions:** the importance of the discussed problem, left in "dashing years" without the necessary financial support, during the period of environmentally sustainable development of the country has increased many times and requires urgent resolution.*

Key-words: priority project, Federal target program, unified deep-water system, environmental damage, Volga river basin.

В бассейне Волги проживают свыше 60 млн чел., здесь сосредоточено около 45% промышленного производства страны, примерно 50% сельскохозяйственного производства, а также более 20% всего рыбопромысла, т.е. это огромный экономический потенциал страны.

Законодатель лишь периодически затрагивал вопросы охраны вод «главной улицы России» в нормативных правовых актах¹. Непосредственно к началу разработки проекта Федеральной целевой программы «Оздоровление экологической обстановки на реке Волге и ее притоках» относятся распоряжение Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. № 574-р² и Постановление Правительства РФ по поводу ее реализации³. Нередко такие материалы излагались в качестве самостоятельного блока норм в правовых конструкциях, посвященных регулированию отношений отдельных направлений деятельности в сфере природопользования, охраны окружающей среды, ликвидации чрезвычайных природных ситуаций, строительства каскадов гидроэлектростанций и т.п.⁴ Следует воздать должное инициативам заинтересованных субъектов РФ, периодически обращавшихся в Правительство РФ с ходатайствами об оказании финансовой помощи регионам в целях улучшения ситуации в Волжском бассейне.

В программе «Возрождение Волги» были определены следующие основные цели:

а) коренное улучшение экологической обстановки в регионе, восстановление и сохранение окружающей среды для обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности настоящего и будущих поколений;

б) увязка условий жизни населения с биологическими возможностями природной среды, поэтапный переход от ресурсоэнергоёмких технологий хозяйственной деятельности того периода к ресурсосберегающим малоотходным (замкнутым) технологическим циклам воспроизводства материальных благ.

Для их достижения предусматривался комплекс мероприятий, в т.ч.:

разработка законодательных актов и нормативов, необходимых для реализации Программы;

¹ См.: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 марта 1972 г. № 177 «О мерах по предотвращению загрязнения бассейнов рек Волги и Урала неочищенными сточными водами» // СП СССР. 1972. № 5, ст. 30.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 1, ст. 58.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 24 апреля 1998 г. № 414 «О Федеральной целевой программе „Оздоровление экологической обстановки на реке Волге и ее притоках, восстановление и предотвращение деградации природных комплексов Волжского бассейна на период до 2010 года” (Программа „Возрождение Волги”)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 18, ст. 2051.

⁴ В частности, подпрограмма «Возрождение Волги» была включена в юридическую конструкцию Федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)», утвержденную Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 860 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 2, ст. 4973.

формирование экономического механизма экологического оздоровления и обеспечения устойчивого развития бассейна, включая обеспечение населения качественной питьевой водой, что предполагало проведение инвентаризации и паспортизации малых рек, водохранилищ, прудов, гидротехнических систем и сооружений, внедрение малоотходных и безотходных технологий. Наряду с этим в качестве самостоятельных направлений в сфере природопользования предусматривались меры по восстановлению и повышению продуктивности рыбных запасов, восстановлению лесонасаждений.

На Всероссийском форуме «Новая Россия» 1–6 октября 1997 г. в Н. Новгороде с участием Президента РФ обсуждались итоги реализации первоочередных мероприятий ФЦП «Возрождение Волги» и было принято решение о придании ей статуса Президентской программы⁵. Несмотря на очевидную значимость решения обсуждаемых проблем для жизни Российского государства и общества [1, с. 17] реализация программы «Возрождение Волги» была досрочно завершена⁶.

В связи этим, на наш взгляд, заслуживала поддержки инициатива семи депутатов Госдумы РФ, которые в своем обращении к Президенту РФ указывали на ошибочность формулировки в тексте постановлений Правительства «в связи с завершением Программы». Дело в том, что ни одна из стратегических задач Программы не была выполнена. Следовательно, ее необходимо было поддерживать, поскольку с реализацией такого нормативного акта напрямую связывалось экономическое и экологическое развитие 39 регионов России.

По мнению специалистов, в число негативных причин реализации Программы «Возрождение Волги» следует отнести следующие:

1. Отсутствие реального понимания роли Волжского бассейна в судьбе России и незаинтересованность в успешном решении указанной проблемы. Такая позиция в корне отличалась от политики других стран в аналогичных вопросах (подходы стран ЕЭС к использованию водных ресурсов р. Дунай; акты Президента и Конгресса США по созданию действенных механизмов социально-экономического развития в бассейне р. Миссисипи).

2. Отсутствие необходимых ориентиров и механизмов позитивного развития России, при котором прагматичный, системный подход к национальной экономике заменен неоправданной идеологизацией управления, от которой отказались за рубежом; неопределенность в ключевых для страны вопросах прогнозирования, планирования и управления социально-экономическими процессами как в Волго-Каспийском регионе, так и по всей стране [2].

В результате некоторым сторонним наблюдателям может показаться, что экологическая обстановка на р. Волге как бы соответствует названию романа Э. Хемингуэя «По ком звонит колокол», при этом бремя ответственности в их суждениях возлагалось на бездействие органов исполнительной власти в центре и на местах. Между тем некоторые аспекты обсуждаемой темы затрагивались в процессе модернизации экологического законодательства первого десятилетия

⁵ См.: Об охране реки Волги и Волжского бассейна. Слушания (По материалам пресс-службы Госдумы РФ) // Информационное агентство «Славянский мир». 2001. 19 июня.

⁶ Постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2004 г. № 486 принято решение о завершении реализации отдельных подпрограмм, входящих в Федеральную целевую программу «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 38, ст. 3807. Следует иметь в виду, что распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2005 г. № 686 реализация Федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)» была завершена в 2005 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 48, ст. 5060.

XXI в., а также им уделялось внимание в документах долгосрочного планирования. В частности, в Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года подчеркивается, что «сложный узел проблем возник в низовьях р. Волги, где требуется системное переустройство водохозяйственного комплекса для оптимизации использования водных ресурсов в целях водоснабжения населения, сельскохозяйственного производства, рыбного хозяйства, сокращения холостых сбросов и потерь выработки электроэнергии на гидроэлектростанциях Волжско-Камского каскада, а также сохранения уникальной экосистемы Волго-Ахтубинской поймы и дельты р. Волги»⁷.

На наш взгляд, к началу наступления Года экологии общественное мнение о необходимости коренного улучшения ситуации на «главной улице России» приобрело необыкновенный размах. Отмечалось, что в настоящее время в воды р. Волги ежегодно сбрасывается 5,5 км³ сточных вод, из которых только 10% очищается в соответствии с установленными нормативами; на дне реки затоплено примерно 2,5 тыс. различных судов, в т.ч. и нефтеналивных; утрачены 98% нерестовых площадей белуги, 89% — осетра, 40% — севрюги; возникла реальная угроза для функционирования единого транспортного пути на великой русской реке и т.п. [3, с. 1].

Принимая во внимание указанные обстоятельства, Президент РФ 5 декабря 2016 г. в перечне своих поручений Федеральному Собранию признал необходимым утвердить в рамках направления стратегического развития Российской Федерации «Экология» «приоритетные проекты, направленные на сохранение и предотвращение загрязнения центральной экологической зоны Байкальской природной территории, озера Байкал, реки Волги, Телецкого озера, а также на экологическое развитие указанных природных объектов и обеспечение соблюдения требований в области охраны окружающей среды». Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 августа 2017 г. утвердил паспорт приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги»⁸.

Ранее во исполнение поручения Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева от 8 декабря 2016 г. №ДМ-П13-7461 Минприроды России подготовлен и представлен в Правительство РФ паспорт указанного приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» (сроки осуществления с 15 июня 2017 г. по 25 декабря 2025 г.), при этом фонд освоения выделяемых средств намечен к освоению с конца 2017 г.⁹

Можно предположить, что при реализации проекта будут учтены следующие обстоятельства:

1. Установление для проекта термина «приоритетный» должно послужить гарантией для устранения различного рода препятствий при его осуществлении.
2. Совпадение конечных целей современного проекта и программы «Возрождение Волги» обязывает все заинтересованные органы использовать положительный опыт деятельности по наведению порядка на главной водной артерии страны в период с 1997 по 2005 г.

⁷ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р (в ред. от 17 апреля 2012 г. № 553-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 36, ст. 436; 2012. № 17, ст. 2096).

⁸ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Правительство России. О приоритетном проекте «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» («Оздоровление Волги»). Справка к совещанию о сохранении, предотвращении загрязнения и рациональном использовании реки Волги. 8 августа 2017 г. URL: m.government.ru/info/28771/ (дата обращения: 05.03.2018).

3. Выполнение мероприятий, предусмотренных паспортом проекта, должно быть увязано с действующими государственными программами РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Развитие рыбохозяйственного комплекса», «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы», федеральными целевыми программами «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России в 2014–2020 годы», приоритетным проектом «Чистая страна» — в части ликвидации объектов накопленного экологического вреда окружающей среде, а также с программами субъектов РФ в области охраны и использования водных объектов и охраны окружающей среды, в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод. Думается, что одним из направлений такой увязки могло бы стать включение проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» в структуру государственной программы «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы». Аргументация такого реформирования заключается в том, что оз. Байкал и р. Волга являются символами России, а специальные подпрограммы по их рациональному использованию и охране ранее включались в государственную программу «Экология и природные ресурсы». Может быть есть смысл возвратиться к этому?

4. Использование возможностей разумного финансового маневрирования. Известно, что в целом бюджет приоритетного проекта составляет 257 млрд руб., в т.ч. средства федерального бюджета — 114 млрд руб., средства региональных бюджетов — 44,5 млрд руб. и внебюджетные источники — 98 млрд руб. Вместе с тем для реализации приоритетного проекта объективно существует потребность в дополнительных средствах федерального бюджета. В 2018 г. она оценивается в 980 млн руб., а в 2019 и 2020 гг. — по 11 млрд руб. Эти суммы рассчитывались с учетом их использования на поддержку деятельности в т.ч. фонда по модернизации очистных сооружений. Наглядным примером финансового маневрирования служит один из ключевых пунктов повестки саммита БРИКС (Китай, Сямэнь, 2017) — активизация нового Банка развития, в структурах которого подготовлен целый ряд крупных инвестпроектов, причем три из них (совершенствование судебной системы, строительство автодороги под Уфой и о модернизация водохозяйственных объектов в городах бассейна р. Волги) в перспективе будут запущены и на территории России [4, с. 1]. В качестве источников дополнительных доходов федерального бюджета на реализацию приоритетного проекта рассматриваются следующие меры: во-первых, индексация платы за пользование водными объектами¹⁰. В соответствии с ранее принятыми решениями плата повышается на 15% ежегодно, что позволит за период реализации проекта дополнительно привлечь порядка 20 млрд руб.; во-вторых, однократное увеличение ставки платы за использование акватории водных объектов, а также ставки платы за использование водных объектов без забора водных ресурсов для целей производства электрической энергии. Это даст возможность привлечь порядка 14 млрд руб. до 2025 г., а 1 млрд руб. — уже в 2018 г. Последствия такой корректировки платы представители Минприроды России обсудили с коллегами из Минфина России и пришли к выводу, что на ведении бизнеса они особо не скажутся¹¹.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. II, ст. 294.

¹¹ Совещание о сохранении, предотвращении загрязнения и рациональном использовании реки Волги (8 августа 2017 г., Волгоград). URL: government.ru/news/2877 (дата обращения: 05.03.2018).

5. Восстановление в полном объеме транспортного значения «главной улицы России». К сожалению, на протяжении Единой глубоководной системы Европейской части Российской Федерации сформировались участки, существенно ограничивающие ее пропускную способность, в т.ч. Нижегородский участок р. Волги в районе пос. Городец. Выполняя предписания документов долгосрочного планирования¹², поручения Президента РФ от 14 сентября 2016 г., Правительство РФ включило строительство Нижегородского гидроузла в схему территориального планирования РФ. Пропускная способность гидроузла — не менее 25 млн т в год, он должен располагаться в Балахнинском районе области и Сормовском районе Н. Новгорода. Ввод в эксплуатацию указанного сооружения в 2021 г. позволит ликвидировать мелководные участки и восстановить сквозное судоходство по р. Волге как водной трассе международного значения¹³.

6. Ликвидация объектов накопленного экологического вреда будет осуществляться в рамках утвержденного приоритетного проекта «Чистая страна», который уже действует. На сегодня выделено 69 «горячих точек» в различных регионах Волжского бассейна. По многим из них уже практически ведется работа и сейчас формируется перечень остальных объектов, исходя из рейтинга их опасности¹⁴. Предварительная оценка бюджета направления в рамках «Чистой страны» — 34 млрд руб.¹⁵ Паспорт проекта «Чистая страна» подготовлен на основании Протокола заседания Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 31 августа 2016 г. № 3 и распоряжения Минприроды России от 15 сентября 2016 г. № 22-р «Об образовании Рабочей группы по вопросам подготовки паспортов приоритетных проектов».

Проект направлен на решение задач, определенных в следующих документах:

а) Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года¹⁶ в части изложения задач по предотвращению и снижению текущего негативного воздействия на окружающую

¹² См.: Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы Российской Федерации (2010–2020 годы)»: утверждена Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 (в ред. от 27 февраля 2017 г. № 233 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4895; 2017. № 10, ст. 1494; Стратегия развития внутренних водных путей Российской Федерации до 2030 года»: утверждена Распоряжением Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 327-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 10, ст. 1462.

¹³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 19 марта 2013 г. № 384-р «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта) и автомобильных дорог федерального значения» (в ред. от 4 августа 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 13, ст. 1585; 2017. № 33, ст. 5227.

¹⁴ Ныне установлено, что формируется государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, категорирование указанных объектов и по результатам категорирования объектов накопленного вреда окружающей среде выделяются приоритетные объекты, что имеет прямое отношение к рассматриваемой теме. См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2016 г. № 486-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. 1, ст. 4187; 2017. № 1, ч. 1, ст. 27.

¹⁵ См.: Паспорт приоритетного проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твердых коммунальных отходов». Краткое наименование проекта «Чистая страна» Начало проекта — 1 января 2017 г. Окончание проекта — 31 декабря 2025 г. Утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12). Проект включен в качестве подпрограммы в государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» (в ред. от 6 июля 2017 г. № 802 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. III, ст. 2171; 2017. № 28, ст. 4171).

¹⁶ Утверждены Указом Президента РФ от 30 апреля 2012 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

щую среду, обеспечение экологически безопасного обращения с отходами и восстановление нарушенных естественных экологических систем;

б) Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года в сфере природопользования и охраны окружающей среды¹⁷;

в) Государственной программе «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы¹⁸;

г) Плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии¹⁹.

Отбор проектов для включения в национальный проект «Чистая страна» осуществлялся на основании информации, представленной субъектами РФ об объектах накопленного вреда окружающей среде, а также с учетом положений «Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 2016 г. № 790 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации „Охрана окружающей среды” на 2012–2020 годы»²⁰. Устанавливаются следующие критерии отбора проектов:

объекты не эксплуатируются;

объекты находятся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности;

наличие утвержденной проектно-сметной документации;

наличие необходимых экспертиз, предусмотренных законодательством РФ; экологический и социальный эффект от реализации мероприятия (количество населения, подверженного негативному воздействию, площадь загрязненной территории);

софинансирование со стороны субъекта РФ.

Реализация приоритетного проекта обеспечит проведение следующих мероприятий:

вовлечение в хозяйственный оборот восстановленных, в т.ч. рекультивированных земель;

повышение качества земель;

повышение инвестиционной привлекательности территорий, ранее испытывавших негативное воздействие от накопленного вреда окружающей среде.

В целях контроля образования несанкционированных объектов размещения отходов будет использована информационная система взаимодействия общества и государственных органов по их выявлению, пресечению и ликвидации²¹.

¹⁷ Утверждены Председателем Правительства РФ 14 мая 2015 г. Документ опубликован не был.

¹⁸ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 (ред. 6 июля 2017 г. № 802) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. III, ст. 2171; 2017. № 28, ст. 4171.

¹⁹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1082-р «Об утверждении плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии» (в ред. от 4 августа 2017 г. № 1689-р) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 24, ст. 3548; 2017. № 33, ст. 5237.

²⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 34, ст. 5248.

²¹ См.: Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2017 г. № 1082 «О федеральной государственной информационной системе общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования» (вместе с «Положением о федеральной государственной информационной системе общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 38, ст. 5620.

7. Последовательное решение проблем, связанных с регулированием стока р. Волги. Строительство каскада гидроэлектростанций на р. Волге в свое время позволило решить многие водохозяйственные проблемы (гидроэнергетику, водоснабжение, речной транспорт), но они отрицательно сказались на рыбохозяйственном комплексе Нижней Волги. Как известно, было утрачено 98% нерестовых площадей белуги, 80% — осетра, 40% — севрюги. Из 3,5 тыс. га осетровых нерестохранилищ сохранилось всего 430 га [5, с. 56]. В связи с этим в приоритетный проект предлагается включить комплекс мер по оздоровлению уникальной системы Волго-Ахтубинской поймы, при реализации которого будет обеспечиваться дополнительное обводнение Ахтубы в меженные периоды путем строительства водопропускного сооружения с расходом около 100 м³ в секунду. В частности, предусматривается восстановление пропускной способности русел рек, мелиоративных систем, рыбоходных каналов, проведение рыбохозяйственной мелиорации. Указанный комплекс с объемом финансирования в 37 млрд руб. намечено осуществлять совместно с Минсельхозом России, Росрыболовством, органами исполнительной власти Волгоградской²² и Астраханской областей²³.

8. Концентрация усилий на осуществление мер по снижению антропогенного воздействия и сокращению поступления в водные объекты загрязненных сточных вод вследствие эксплуатации (бездействия либо отсутствия) несовершенных очистных сооружений с территорий всех 17 регионов, прилегающих непосредственно к р. Волге. С этой целью в ближайшей перспективе намечены к реализации следующие мероприятия: во-первых, проведение органами Росприроднадзора инвентаризации источников негативного воздействия на водные объекты, а также их ранжирование по степени опасности. На основании полученных результатов каждый регион подготовит региональные проекты по аналогии с федеральным; во-вторых, к 2020 г. предусмотрена установка автоматизированных систем контроля за сточными водами на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, I и II категорий опасности; в-третьих, это строительство, реконструкция, модернизация самих объектов очистки сточных вод жилищно-коммунального хозяйства и предприятий, основанных на применении наилучших доступных технологий и переводе по мере возможности на системы оборотно-повторного водоснабжения, не менее чем на

²² Комплекс предусматривает строительство дополнительного водопропускного сооружения с устройством мини-ГЭС из Волгоградского водохранилища в р. Ахтубу, которая и питает Волго-Ахтубинскую пойму, а также строительство по руслу р. Ахтубы четырех насосных станций для подачи в пойму воды в меженный период. Наряду с этим запланирована периодическая эксплуатационная расчистка замываемого Волго-Ахтубинского канала. Проект масштабный, требующий межбюджетного софинансирования и может быть реализован в формате государственно-частного партнерства с участием Минэнерго России и Минприроды России // Постановление Правительства Волгоградской области от 30 августа 2013 г. № 453-п «Об утверждении Государственной программы Волгоградской области „Использование и охрана водных объектов, предотвращение негативного воздействия вод на территории Волгоградской области”» (в ред. от 24 июля 2017 г. № 384-п). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ Решить проблему рациональности использования земельных и водных ресурсов Волго-Ахтубинской поймы в пределах Астраханской возможно только путем комплексного подхода в рамках долгосрочной комплексной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Астраханской области в 2012–2020 годах». Ее Концепция утверждена распоряжением Правительства Астраханской области от 30 мая 2011 г. № 196-Пр (в ред. Постановления Правительства Астраханской области от 25 сентября 2012 г. № 403-П) и, несомненно, нуждается в обновлении. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

200 предприятиях — основных загрязнителях в 17 субъектах РФ²⁴. Такая возможность обусловлена приоритетной поддержкой Минпромторга России всего перечня указанных предприятий²⁵. Хозяйствующими субъектами в рамках соответствующих соглашений с Росприроднадзором сейчас реализуется около 60 мероприятий по переводу водоснабжения на оборотное, сокращению сброса загрязнений общим объемом инвестиций свыше 33 млрд руб. В связи с этим необходимо, чтобы субъекты РФ совместно с Минстроем России, ФАС обеспечили целевое использование части средств от оказания услуг по водоотведению на реализацию проекта по модернизации очистных сооружений ЖКХ. По подсчетам Росприроднадзора, это поможет дополнительно аккумулировать 7 млрд руб. в год. Как известно, после ряда отсрочек законодатель установил срок введения нормы об обязательной очистке сточных вод предприятий — абонентов волжских водоканалов до их сброса в централизованные системы водоотведения на 1 января 2019 г.²⁶ Думается, что приоритетная сущность обсуждаемого проекта позволяет сделать вывод о необходимости установления более ранних (а лучше — немедленных) сроков реализации указанной нормы. Принято считать, что одним из самых эффективных способов модернизации коммунальных объектов являются механизмы концессионных соглашений. По поручению Правительства РФ²⁷ Минстроем России на 1 июля 2017 г. в стране заключено 1676 концессион-

²⁴ В соответствии со ст. 28.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2014 г. № 2674-р утвержден Перечень областей применения наилучших доступных технологий, в который включены: 1) хозяйственная и (или) иная деятельность, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду: очистка сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений, городских округов; 2) технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, применяемые при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности: системы обработки (обращения) со сточными водами и отходящими газами в химической промышленности; очистка сточных вод и выбросов загрязняющих веществ при производстве продукции (товаров), проведении работ и оказании услуг на предприятиях (в ред. от 7 июля 2016 г. № 1444-р) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. III, ст. 399; 2016. № 29, ст. 4861. В Год экологии предусмотрено проведение 47 мероприятий указанного профиля.

²⁵ См.: Приказ Минпромторга России от 7 августа 2015 г. № 2289 «Об утверждении Порядка мониторинга и контроля за исполнением инвесторами обязательств по заключенным с ними специальным инвестиционным контрактам и форм отчетов, представляемых инвесторами». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.10.2015).

²⁶ См.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 221-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи со строительством, с реконструкцией объектов транспортной инфраструктуры федерального и регионального значения, предназначенных для обеспечения транспортного сообщения между Таманским и Керченским полуостровами, и объектов инженерной инфраструктуры федерального и регионального значения на Таманском и Керченском полуостровах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2015 г. № 404-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. I, ст. 4347; 2016. № 1, ч. I, ст. 24.

²⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 4 марта 2017 г. № 258 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений, а также федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на утверждение формы предоставления сведений для участия в конкурсе на право заключения концессионного соглашения, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, указанных в части 1 статьи 48 Федерального закона „О концессионных соглашениях“» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 11, ст. 1575; Постановление Правительства РФ от 4 марта 2017 г. № 259 «Об утверждении Правил проведения мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений, в том числе на предмет соблюдения сторонами концессионного соглашения взятых на себя обязательств по достижению целевых показателей, содержащихся в концессионном соглашении, сроков их реализации, объема привлекаемых инвестиций и иных существенных условий концессионного соглашения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 11, ст. 1576.

ных соглашений на общую сумму более 210 млрд руб., из них 237 соглашений на сумму 82 млрд руб. приходится на сферу модернизации объектов водоотведения. В частности, в Волгоградской области реализуется крупнейшая в масштабе Европы концессия в сфере водоснабжения и водоотведения с общим объемом частных инвестиций 58 млрд руб. В качестве дополнительной меры стимулирования заключения таких концессионных соглашений Минстроем России через инструменты госкорпорации Фонда содействия реформированию ЖКХ уже выделены средства в объеме 2,6 млрд руб. для реализации 23 заявок на осуществление проектов в сфере водоснабжения и водоотведения²⁸.

Думается, что приоритетный проект «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» следует признать в качестве документа стратегического планирования, проект которого подлежит общественному обсуждению (ст. 13 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2017 г.)²⁹). Указанная рекомендация вполне соответствует теме Всемирного Дня водных ресурсов 2017 г. «Сточные воды — неиспользованный ресурс», где подчеркивается важность сокращения и повторного использования сточных вод, позволяющих удовлетворять растущие запросы на водные ресурсы в населенных пунктах, для развития сельского хозяйства, промышленности и производства энергии.

Библиографический список

1. Возрождение Волги — шаг к спасению России: в 2 кн. Кн. 1 / под ред. И.К. Комарова. М.; Н. Новгород: Экология, 1996. 464 с.
2. Лемешев М.Я., Максимов А.А., Маслов Б.С. ФЦП «Возрождение Волги» как основа проекта «Сбалансированное развитие Волго-Каспийского региона» // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2013. № 2 (128). С. 15–21.
3. Возрождение Волги — шаг к спасению России / под ред. И.К. Комарова. М.: Экология, 1997. Кн. 2. 384 с.
4. Гранберг А.Г., Дробизева Л.М., Комаров И.К., Седов В.В. Великий волжский путь: международный научный проект // Вестник Российской академии наук. 2002. Т. 72, № 4. С. 343–351.
5. Кузьмин В. Как в воду глядели // Российская газета. 2017. 9 авг.

References

1. Revival of the Volga is a Step to Saving Russia: Book 1/Ed. I.K. Komarova. M.; N. Novgorod: Ecology, 1996. 464 p.
2. Lemeshev M.Y., Maksimov A.A., Maslov B.S. FCP «Revival of the Volga» as the Basis of the Draft «Balanced Development of the Volga-Caspian Region» // Use and Protection of Natural Resources in Russia. 2013. № 2 (128). P. 15–21.
3. Revival of the Volga is a Step to Saving Russia. Ed. I.K. Komarova. M.: Ecology, 1997. 384 p.
4. Granberg A.G., Drobizheva L.M., Komarov I.K., Sedov V.V. The Great Volga Route: International Scientific Project//Bulletin of the Russian Academy of Sciences. 2002. Vol. 72, no. 4. P. 343–351.
5. Kuzmin V. As in Water Looked //Rossiyskaya Gazeta. 2017. 9 Aug.

²⁸ См.: Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (в ред. от 29 июля 2017 г. № 267-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 30, ст. 3799; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4816.

²⁹ См.: Российская газета. 2014. 3 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1, ч. 1, ст. 91.

УДК 349.415

Е.Ю. Чмыхало

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ПРИНУЖДЕНИЯ В ЗЕМЕЛЬНОМ ПРАВЕ

Введение: в статье исследуются меры государственного принуждения, применяемые в целях обеспечения исполнения требований земельного законодательства, регулирующего отношения в сфере рационального использования и охраны земель. **Цель:** на основе анализа норм земельного законодательства, правоприменительной практики и сведений, содержащихся в государственных (национальных) докладах о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, оценить эффективность мер государственного принуждения в земельном праве. **Методы:** использованы методы частнонаучного (специально-юридического, формально-юридического, сравнительно-правового) инструментария. **Результаты:** проведенное исследование позволило выявить меры государственного принуждения, применяемые для обеспечения рационального использования земель и их охраны, соблюдения гарантий прав на землю. Наиболее часто применяемой является такая мера принуждения, как юридическая ответственность, установленная за нарушения земельного законодательства. Сопоставление данных о количестве проведенных проверок, выявленных в результате правонарушений, устраненных их последствиях позволило судить о невысокой эффективности мер государственного принуждения в земельном праве. **Выводы:** для повышения эффективности мер государственного принуждения в земельном праве следует уточнить редакцию норм, регулирующих отношения в сфере реквизиции земельных участков, уточнить составы некоторых земельных правонарушений, что обеспечит единообразную практику применения правовых норм, регулирующих отношения в данной области.

Ключевые слова: меры государственного принуждения в земельном праве и их эффективность, реквизиция земельных участков, юридическая ответственность за нарушения земельного законодательства, предупреждение и пресечение земельных правонарушений, государственный земельный надзор.

E.Yu. Chmihalo

EFFECTIVENESS OF STATE ENFORCEMENT IN LAND LAW

Background: the article deals with the measures of state coercion used to ensure compliance with the requirements of the Land legislation that regulates relations in the field of rational use and protection of land. **Objective:** based on the analysis of the norms of the land legislation, law enforcement practice and information contained in State (national) reports on the status and use of land in the Russian Federation, assess the effectiveness of state coercion measures in land law. **Methodology:** the methods of private-science (special-legal, formal-legal, comparative-legal) tools were used. **Results:** the conducted research made it possible to identify measures of the state coercion used to ensure rational use of land and their protection, and to observe guarantees of land rights. The most frequently

© Чмыхало Елена Юрьевна, 2018

Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Chmihalo Elena Yurievna, 2018

Candidate of Legal Sciences, professor of the land and ecological law sub-department, Federal State Budgetary Educational (Saratov State Law Academy)

used is a coercive measure as a legal liability established for violations of land legislation. Comparison of data on the number of inspections, revealed as a result of violations of the law, and their consequences eliminated made it possible to judge the low effectiveness of state coercion measures in land law. Conclusion: in order to improve the effectiveness of state enforcement measures in land law, it is necessary to clarify the wording of the norms regulating relations in the field of requisition of land plots, to clarify the composition of some land offenses, which will ensure a uniform practice of applying legal norms governing relations in this area.

Key-words: *measures of state coercion in the land law and their effectiveness, the requisitioning of land, the legal responsibility for violations of land legislation, the prevention and suppression of offenses of the land, the state land supervision.*

В земельном праве для соблюдения требований по рациональному использованию и охране земель, так же как в иных правовых отраслях, в целях обеспечения исполнения соответствующих обязанностей применяется государственное принуждение.

Категория государственного принуждения и его детерминанты активно исследовались в правовой науке [1, с. 106; 2, с. 13; 3, с. 15; 4, с. 74; 5, с. 15]. Единое общетеоретическое определение этого понятия отсутствует, разные подходы существуют и в отраслевых науках. Большинство авторов определяют принуждение как воздействие на сознание и поведение людей, добровольно не выполняющих требования правовых норм [2, с. 13; 6, с. 40].

Некоторое время назад основанием применения государственного принуждения признавалось только правонарушение, что обосновывалось узким пониманием самого термина «государственное принуждение». В настоящее время подход к определению оснований применения государственного принуждения изменился. Представители широкого подхода полагают, что, кроме как предотвращения, ликвидации или устранения правонарушений, меры государственного принуждения могут применяться и для «решения государственных задач, сопряженных с экстремальными социальными условиями, военной обстановкой, стихийными бедствиями...» [7, с. 22; 8, с. 29–30; 9, с. 70–71] и при отсутствии правонарушений [10]. Таким образом, по мнению отдельных авторов, основаниями применения государственного принуждения могут быть как правонарушение, так и иные неблагоприятные обстоятельства для государства и общества.

Применительно к земельному праву такими обстоятельствами признаются стихийные бедствия, аварии, эпидемии, эпизоотии и иные обстоятельства, носящие чрезвычайный характер. В соответствии со ст. 51 Земельного кодекса РФ¹ (далее — ЗК РФ) в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз разрешается реквизиция земельного участка, определяемая как временное его изъятие у собственника уполномоченными исполнительными органами государственной власти с возмещением причиненных убытков. Кроме возможности реквизиции, в указанной статье предусматривается и возможность временного занятия земельного участка на период действия обозначенных обстоятельств. Решение об этом принимается при отсутствии необходимости реквизиции земельного участка (п. 5 ст. 51 ЗК РФ). В ЗК РФ не определены случаи отсутствия

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2017. № 30, ст. 4457.

необходимости реквизиции земельного участка, а также процедура принятия решения о временном занятии земельного участка, что снижает уровень гарантий на земельные участки их правообладателей. Различие реквизиции и временного занятия может быть выявлено только по возмещению причиненных убытков. В случае реквизиции возмещаются все причиненные убытки, включая стоимость реквизируемого земельного участка, в случае невозможности его возврата, а при временном его занятии — только убытки, причиненные временным ограничением прав. Это позволяет предполагать, что временное занятие связано только с ограничением прав при использовании земельного участка. В Комментариях к ЗК РФ отмечают проблему разграничения реквизиции и временного занятия земельного участка, полагая, что при временном занятии земельного участка собственник может продолжать им пользоваться, если это возможно [11, с. 475].

Отношения по расчету убытков, причиненных в т.ч. временным занятием земельных участков, регулируются подзаконным нормативным правовым актом — Правилами возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262 (в ред. от 31 марта 2015 г.)². В п. 7 Правил предусмотрено, что при определении размера убытков, причиненных правообладателям земельных участков временным их занятием, учитываются убытки, которые они несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в т.ч. упущенная выгода, а также расходы, связанные с временным занятием земельных участков. Сфера действия Правил не ограничена, а следовательно, их нормы применимы и в исследуемом случае. В этих же Правилах определяется размер убытков, причиненных ограничением прав на земельные участки, и также предусматривается полное их возмещение, включая упущенную выгоду. Реквизиция земельного участка и временное его занятие в указанных случаях являются мерами государственного принуждения, но, несмотря на это, при их применении должны соблюдаться гарантии прав обладателей земельных участков, а следовательно, в нормах ЗК РФ должны быть четко определены полное возмещение причиненных убытков, а также случаи, когда отсутствуют основания для реквизиции земельного участка и принимается решение о временном его занятии.

Положения ст. 51 ЗК РФ называют «идеальной конструкцией, которая не подвергалась испытаниям реальной практикой» [12]. С этими выводами вполне можно согласиться. Судами рассматривались дела по искам граждан — правообладателей земельных участков, предъявленных к органам управления по поводу их бездействия и возложении на них обязанности по изданию акта о реквизиции земельного участка. В частности, такие требования были предметом рассмотрения в Пермском краевом суде. Как было установлено в суде, в связи с возникновением чрезвычайной ситуации и необходимостью переселения граждан проводилось их отселение с предоставлением на период отселения благоустроенного жилого помещения маневренного фонда. Это послужило причиной обращения

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 19, ст. 1843; 2015. № 14, ст. 2140.

граждан в суд с иском к администрации города и Правительству Пермского края о возложении обязанности по выкупу жилого помещения, земельного участка и изданию акта о реквизиции земельного участка. В апелляционном определении от 6 мая 2015 г. по делу № 33-4288 указано, что принятие решение о реквизиции земельного участка — это право органа управления, а не его обязанность, поэтому суд не может обязать орган управления вынести подобное решение³.

Анализ норм земельного законодательства, на наш взгляд, позволяет расширить перечень мер государственного принуждения и оснований их применения. По нашему мнению, как меру государственного принуждения можно расценивать и изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Как определено в ст. 49 ЗК РФ, это возможно в исключительных случаях, таких как выполнение международных договоров Российской Федерации; строительство, реконструкция объектов государственного или местного значения, перечисленных в ст. 49 ЗК РФ, при отсутствии других возможных вариантов для этого. В науке земельного права изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд относят к принудительным основаниям прекращения права [13, с. 180; 14, с. 167; 15, с. 209]. Права на земельный участок прекращаются после подписания его правообладателем соглашения об изъятии имущества (п. 1 ст. 56.11 ЗК РФ). Если по истечении определенного срока правообладателем изымаемой недвижимости проект соглашения не будет подписан, уполномоченный орган управления, принявший решение об изъятии, либо организация, на основании ходатайства которой было принято такое решение, вправе обратиться в суд с иском о принудительном прекращении права на земельный участок (п. 10 ст. 56.10 ЗК РФ). Основанием применения принуждения в этом случае служат публичные интересы, не связанные с устранением или предупреждением каких-либо негативных обстоятельств, а способствующие развитию экономики, решению социальных задач, комплексному и устойчивому развитию отдельных территорий.

Характеристика государственного принуждения не будет полной, если не определить цели, для достижения которых устанавливается принуждение. В общетеоретической и отраслевой правовой литературе называются в целом одинаковые цели, лишь незначительно различающиеся в зависимости от предмета правового регулирования соответствующих общественных отношений различными отраслями права. Например, целями государственного принуждения в гражданском процессе признаются: наказание (кара), восстановление нормального движения правоотношения, прекращение правонарушения, предотвращение возможного возникновения правовой аномалии, обеспечение исполнения существующей обязанности или реализации существующего права [16]. Целями мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях называют: предупреждение противоправных деяний и иных нежелательных для общества и государства последствий; пресечение противоправных деяний; восстановление существовавшего до причинения вреда положения вещей; обеспечение законного порядка возникновения, реализации и развития материальных правоотношений; наказание правонарушителей [10].

³См.: Апелляционное определение Пермского краевого суда от 6 мая 2015 г. по делу № 33-4288. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». См. также: Апелляционное определение Пермского краевого суда от 17 августа 2015 г. по делу № 33-8256. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Перечисленные цели с некоторыми уточнениями, отражающими специфику регулирования земельных отношений, объектом которых является земля как природный объект и природный ресурс, основа жизни и деятельности людей, могут быть признаны и целями государственного принуждения в земельном праве. Кроме перечисленных целей, таких как прекращение правонарушения, предупреждение противоправных деяний и иных нежелательных для общества и государства последствий; пресечение противоправных деяний; восстановление положения, существовавшего до причинения вреда земле; обеспечение исполнения обязанностей или реализации земельных прав; наказание правонарушителей, учитывая возможность принудительного изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, на наш взгляд, можно было бы отнести и обеспечение публичных интересов, связанных с комплексным и устойчивым развитием отдельных территорий.

Цели государственного принуждения в юридической литературе используют для классификации мер принуждения, которые определяют как «установленные законом способы, приемы, средства и действия, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты, либо это дополнительные обременения в связи с совершением противоправных деяний» [17, с. 14]. В теории права меры принуждения квалифицируют следующим образом: меры юридической ответственности (меры наказания), меры предупреждения, меры пресечения и меры защиты (включающие правоотрицающие и правовосстановительные меры) [18, с. 490].

Анализируя нормы земельного права, определим меры принуждения, применяемые в земельном праве, а также их эффективность.

За неисполнение обязанностей, установленных земельных законодательством, предусмотрена юридическая ответственность. В отдельной главе ЗК РФ содержится несколько статей, определяющих различные виды юридической ответственности за нарушение земельного законодательства (ст. 74–76 ЗК РФ). В действующей редакции ЗК РФ в отличие от ЗК РСФСР⁴ не установлены составы конкретных земельных правонарушений, а дана отсылка к административному и уголовному законодательству. Административная ответственность предусмотрена как за несоблюдение требований по охране земель (п. 2 ст. 8.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях⁵ (далее — КоАП РФ), так и за нерациональное их использование (ст. 8.8 КоАП РФ), а также за нарушение требований законодательства при использовании земли как недвижимого имущества, объекта права собственности и иных прав (ст. 7.1, 7.2, 7.10 КоАП РФ).

Наиболее часто совершаемым правонарушением при использовании земли является именно административное. В 2015 г. было выявлено 147 764 нарушения земельного законодательства, 86 846 лиц были привлечены к административной ответственности, что составило 58,8% от всех выявленных нарушений. Крайне редко лица, совершившие земельное правонарушение, привлекаются к уголовной ответственности. В течение 2015 г. органами Росреестра передано в надзорные органы лишь 3 материала для рассмотрения вопросов о возбуждении уголовных дел⁶.

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22, ст. 768.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2017. № 45, ст. 6584.

⁶ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году. М. 2016. С. 131, 135, 138. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 15.01.2018).

За нарушение земельного законодательства возможно применение и дисциплинарной ответственности (ст. 75 ЗК РФ). Крайне редко лица, совершившие земельные правонарушения, привлекаются к данному виду ответственности, т.к. для этого должно быть соблюдено два условия: земельное правонарушение одновременно должно быть и дисциплинарным проступком, т.е. несоблюдение требований земельного законодательства должно быть и трудовой обязанностью. Кроме того, организация-работодатель должна быть привлечена к административной ответственности за правонарушения, перечисленные в п. 1 ст. 75 ЗК РФ.

Еще одним видом ответственности является возмещение в полном объеме вреда, причиненного нарушением земельного законодательства (ст. 76 ЗК РФ). Определение размера вреда осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния земли с учетом понесенных убытков, в т.ч. упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, а при их отсутствии в соответствии с методиками, утвержденными уполномоченными органами исполнительной власти. Приказом Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238 (в ред. от 25 апреля 2014 г.) утверждена Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды⁷, которая применяется в случаях, когда вред причинен в результате: загрязнения почв вследствие поступления загрязняющих веществ или их смеси, приводящего к несоблюдению нормативов качества окружающей среды для почв, включая нормативы предельно (ориентировочно) допустимых концентраций загрязняющих веществ в почвах; несанкционированного размещения отходов производства и потребления; порчи почв из-за самовольного (незаконного) перекрытия поверхности почв, а также почвенного профиля искусственными покрытиями и (или) линейными объектами. В 2015 г. на территории Российской Федерации Россельхознадзором было выявлено более 1,7 тыс. нарушений земельного законодательства с нанесением вреда почвам. При этом сумма причиненного вреда составила 13,3 млрд руб.; в добровольном порядке было возмещено 1580 млн руб.; на сумму 2697 млн руб. были удовлетворены иски о взыскании вреда; фактически же возмещено из удовлетворенных в судебном порядке исков 385 млн руб.⁸ Приведенные цифры свидетельствуют о том, что вред, причиненный почвам как объекту охраны окружающей среды, возмещается далеко не в полном объеме, что имеет и правовые причины. В правоприменительной практике отсутствует единый подход к решению вопроса о возмещении причиненного вреда в денежной форме и восстановлению земельного участка посредством проведения рекультивации лицами, виновными в совершении правонарушения. В некоторых субъектах Федерации (Иркутской, Орловской, Брянской, Смоленской, Московской, Омской областей и Республики Северная Осетия–Алания)⁹ органы государственного земельного надзора и суды формируют правоприменительную практику, в соответствии с которой считается недостаточно только восстановления земельного участка, вред должен быть возмещен окружающей среде еще и в денежной форме. При разре-

⁷ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 2010. № 40.

⁸ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году. М., 2016. С. 147. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 15.01.2018).

⁹ См.: Там же.

шении этой проблемы следует учесть регулирование отношений, возникающих при возмещении вреда, причиненного нарушением лесного законодательства [19, с. 204–209].

Совершение земельного правонарушения служит и основанием прекращения права на земельный участок. Земельные правонарушения, влекущие прекращение права собственности, перечислены в ст. 284, 285 Гражданского кодекса РФ¹⁰ (далее — ГК РФ) и ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 3 июля 2016 г.)¹¹. Основания прекращения прав постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды и безвозмездного пользования указаны в ст. 45–47 ЗК РФ. За 2015 г. Росреестром было вынесено 113 (в 2014 г. — 1077) предупреждений о возможном прекращении прав на землю, в 57 случаях права на землю были прекращены. Россельхознадзором было инициировано изъятие 18 тыс. га земель, принято решение об изъятии 2,5 тыс. га. Этим же органом государственного земельного надзора было инициировано расторжение договоров аренды земельных участков общей площадью 1 974,4 тыс. га, а принято решений о расторжении договоров аренды земельных участков общей площадью 10,5 тыс. га¹². Данные, содержащиеся в Докладе, свидетельствуют о крайне редком применении указанной меры принуждения. Причины видятся и в том, что эти отношения недостаточно полно урегулированы действующим законодательством. В целях реализации государственной политики по управлению земельным фондом¹³ в ЗК РФ, ГК РФ, Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» были внесены изменения и дополнения, касающиеся регулирования отношений в сфере прекращения прав на земельные участки, используемые с нарушением требований, установленных законодательством РФ, или неиспользования по их целевому назначению. Однако это не решило в полной мере всех ранее существовавших проблем, к которым, прежде всего, должна быть отнесена неурегулированность в должной мере процедур прекращения права собственности на земельные участки [20].

Кроме мер юридической ответственности, в земельном праве активно применяется и такая мера государственного принуждения, как пресечение противоправных действий, которая в ЗК РФ определяется как способ защиты прав на землю (п. 2 ст. 60). Пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, названо способом защиты и гражданских прав в ст. 12 ГК РФ. Как определено в п. 2 ст. 60 ЗК РФ, действия, нарушающие права на землю граждан и юридических лиц или создающие угрозу их нарушения, могут быть пресечены путем: признания недействительными в судебном порядке в соответствии со ст. 61 ЗК РФ не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления; приостановления исполнения не соответствующих

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2017. № 31, ч. I, ст. 4748.

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3018; 2016. № 27, ч. II, ст. 4294.

¹² См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году. М. 2016. С. 137, 144. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения 15.01.2018).

¹³ См.: Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы: утверждены 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.

законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления; приостановления промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства; разработки месторождений полезных ископаемых и торфа; эксплуатации объектов; проведения агрохимических, лесомелиоративных, геолого-разведочных, поисковых, геодезических и иных работ в порядке, установленном Правительством РФ. В административном праве к мерам пресечения относят вынесение предписания об устранении правонарушения. Таким полномочием наделены органы государственного земельного надзора. В подп. 5 п. 5 ст. 71 ЗК РФ установлено, что должностные лица органов государственного земельного надзора имеют право в т.ч. выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений земельного законодательства, а также осуществлять контроль за их исполнением. По данным Доклада, в 2015 г. органами Росреестра было выдано 89 351 предписание по устранению нарушений земельного законодательства (в 2014 г. — 118 617 предписаний), за невыполнение предписаний составлено 26 165 протоколов. Органами Россельхознадзора выдано предписаний 16 797, устранено правонарушений — 9 215¹⁴. Сопоставление данных о количестве вынесенных предписаний и количестве устраненных правонарушений подтверждают невысокую эффективность и этой меры государственного принуждения.

Восстановление нарушенного положения определяют как еще одну меру принуждения. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их загрязнении, других видах порчи, сноса зданий, сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков — обязанность юридических лиц и граждан, виновных в совершении земельных правонарушений (п. 3 ст. 76 ЗК РФ). Такая обязанность принудительно может быть возложена на основании судебного решения. По данным, содержащимся в Докладе в 2015 г., по требованию органов Россельхознадзора в добровольном порядке были выполнены работы по рекультивации земельных участков на сумму 1,57 млрд руб., судами удовлетворены иски о выполнении рекультивации на сумму 1,49 млрд руб., фактически выполнены работы по рекультивации из удовлетворенных в судебном порядке исков только на сумму 255 млн руб.¹⁵ Выявляется низкий процент восстановленных земель по решениям судов лицами, совершившими правонарушения.

Для предотвращения возможных нарушений законодательства либо угрозы наступления возможных негативных последствий применяются и меры предупреждения, к которым относят надзор и контроль за соблюдением законодательства [10]. В ст. 71 ЗК РФ при определении государственного земельного надзора указывается, что это деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная в т.ч. на предупреждение нарушений земельного законодательства. Непосредственно в ЗК РФ определены предмет надзора, полномочия органов управления по осуществлению государственного земельного надзора, случаи проведения внеплановых проверок. Наряду с госу-

¹⁴ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году. М., 2016. С. 137, 144. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 15.01.2018).

¹⁵ См.: Там же. С. 147.

дарственным земельным надзором активно осуществляется муниципальный земельный контроль. В целях эффективного выявления и пресечения земельных правонарушений территориальными органами Росреестра заключаются соглашения с органами местного самоуправления, осуществляющими муниципальный земельный контроль. В 2015 г. в целом по Российской Федерации должностными лицами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, выявлено 14905 нарушений земельного законодательства. По материалам, представленным органами управления, осуществляющими муниципальный земельный контроль, инспекторами в 2015 г. составлено 12 144 протокола, к административной ответственности привлечен 10 501 нарушитель земельного законодательства. По материалам проверок, проведенных органами муниципального земельного контроля, на правонарушителей наложено штрафов на сумму 127 536,01 тыс. руб. Из общей суммы наложенных штрафов взыскано 53 017,53 тыс. руб., что составляет всего только 41,6% от суммы наложенных административных штрафов¹⁶.

Росреестром проведен анализ докладов о состоянии и использовании земель за 2015 г., подготовленных субъектами РФ, позволивший установить, что на территории России почти повсеместно наблюдается деградация земель. Выявлены основные негативные процессы, приводящие к деградации земель, почвенного и растительного покрова: это водная и ветровая эрозия, переувлажнение и заболачивание, подтопление, засоление и осолонцевание, нарушение земель. Водной эрозии подвержено 17,8% площади сельскохозяйственных угодий, ветровой — 8,4%, переувлажненные и заболоченные земли занимают 12,3%, засоленные и солонцеватые — 20,1% сельскохозяйственных угодий. По результатам контрольно-надзорных мероприятий выявлено 297,7 тыс. га не используемых в сельскохозяйственном производстве земель сельскохозяйственного назначения, вовлечено же в сельскохозяйственный оборот немногим более 550 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения. Используемые данные не позволяют выявить причины происходящих процессов, которые могут быть как экономическими, так и социальными, и природно-климатическими. Например, большие площади неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, по данным кадастра недвижимости, числящиеся за сельскохозяйственными организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, признаны банкротами¹⁷. Однако не исключается и такая причина, как несоблюдение требований земельного законодательства. При проведении плановых проверок органами государственного земельного надзора 46,6% из них закончились установлением тех или иных нарушений требований земельного законодательства. В результате принятых государственными земельными инспекторами мер принуждения было устранено 60 338 нарушений земельного законодательства, что составило всего лишь 54,6% от выявленных нарушений земельного законодательства¹⁸. Эти данные подтверждают низкую эффективность юридической ответственности за нарушение земельного законодательства, а следовательно, и этой меры государственного принуждения.

¹⁶ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году. С. 158.

¹⁷ См.: Там же. С. 59, 101.

¹⁸ См.: Там же.

Проведенный анализ норм земельного законодательства свидетельствует о том, что в целях обеспечения исполнения обязанностей по охране и рациональному использованию земель применяются различные меры государственного принуждения. Причинами наряду с экономическими и организационными являются и правовые, заключающиеся в недостаточно четком регулировании отношений, возникающих в этой сфере общественных отношений.

Библиографический список

1. *Алексеев С.С.* Социальная ценность права в советском обществе. М.: Юридическая литература, 1971. 223 с.
2. *Попов Л.Л.* Убеждение и принуждение: организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. М.: Московский рабочий, 1968. 159 с.
3. *Якуба О.М.* Административная ответственность. М.: Юридическая литература, 1972. 152 с.
4. *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М.: Изд-во Московского ун-та, 1981, 239 с.
5. *Козулин А.И.* Правовое принуждение (правовые начала государственного принуждения в советском обществе): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1986. 16 с.
6. *Базылев Б.Т.* Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск: Красноярский ун-т, 1985. 120 с.
7. *Студеникина М.С.* Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 20–27.
8. *Фарукшин М.Х.* Вопросы общей теории юридической ответственности // Правоведение. 1969. № 4. С. 26–35.
9. *Бахрах Д.Н.* Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: дис. ... д-ра юрид. наук. Пермь, 1971. 415 с.
10. *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М.: Норма, 2015. 320 с.
11. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева и др.; под ред. С.А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. 784 с.
12. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова (подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2014).
13. Все о земельных отношениях: учебно-практическое пособие / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Е.Л. Минина, В.В. Устюкова. М.: Проспект, 2010. 656 с.
14. *Крассов О.И.* Земельное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, ИНФРА-М, 2012. 608 с.
15. *Галиновская Е.А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практическое пособие. М.: ИД Юриспруденция, 2012. 272 с.
16. *Нохрин Д.Г.* Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве. М.: Волтерс Клувер, 2009. 256 с.
17. *Каплунов А.И.* Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. 2004. № 12. С. 10–17.
18. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. 832 с.
19. *Чмыхало Е.Ю.* Возмещение убытков, причиненных нарушением земельного законодательства: проблемы правоприменения // Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (23 марта 2017 г.). М.: МИИГАиК, 2017. С. 204–208.

20. *Чмыхало Е.Ю.* Юридическая ответственность как способ обеспечения требований земельного законодательства // *Аграрное и земельное право*. 2017. № 4. С. 29–35.

References

1. *Alekseev S.S.* The Social Value of Law in Soviet Society. M.: Legal literature, 1971. 223 p.
2. *Popov L.L.* Coercion: Organizational, Educational and Administrative-legal Means of Protecting Public Order in the Activities of the Soviet Militia. M.: publishing house «Moscow worker», 1968. 159 p.
3. *Jakuba O.M.* Administrative Responsibility. M.: Legal literature, 1972. 152 p.
4. *Leist O.E.* Sanctions and Responsibility under Soviet Law. (Theoretical problems). Publishing house: Moscow State University, 1981. 239 p.
5. *Kozulin A.I.* Law Enforcement (the Legal Principles of State Coercion in Soviet Society): The author's abstract of the dissertation of the candidate of law. Sverdlovsk, 1986. 16 p.
6. *Bazylev B.T.* Legal Responsibility (theoretical issues). Krasnoyarsk, Krasnoyarsk Univ., 1985. 120 p ..
7. *Studenikina M.S.* The Ratio of Administrative Coercion and Administrative Responsibility // *Soviet state and law*. 1968. N 10. 20–27 p.
8. *Farukhin M.H.* Questions of the General Theory of Legal Responsibility // *Jurisprudence*. 1969. N 4. P. 26–35.
9. *Bakhrakh D.N.* Administrative Coercion in the USSR, its Types and Main Development Trends: Dissertation ... doctor of law. Perm, 1971. 415 p.
10. *Sokolov A.Yu.* Measures to Ensure the Production of Cases on Administrative Offenses: a monograph. M.: Norma, 2015. 320 p.
11. Commentary to the Land Code of the Russian Federation (article-by-article) / S.A. Bogolyubov, A.I. Butovetskiy, E.L. Kovaleva and others; edited by S.A. Bogolyubov. 2 nd edition, processing and addition. Moscow: Prospekt, 2017. 784 p.
12. Article-by-article Scientific and Practical Commentary to the Land Code of the Russian Federation «(edited by AA Yalbulganov) (Prepared for the Consultant Plus system, 2014).
13. All About Land Relations: textbook / SA Bogolyubov, EA Galinovskaya, EL Minina, VV Ustyukova-M.: Prospekt, 2010. 656 p.
14. *Kraslov O.I.* Land Law: a textbook. 4th ed., Amended and supplemented. M., Publisher: Norma, INFRA-M, 2012. 608 p.
15. *Galinovskaya E.A.* Application of Land Legislation: Problems and Solutions: Scientific-practical manual. M., Publishing House Jurisprudence, 2012. 272 p.
16. *Nokhrin D.G.* State Coercion in Civil Proceedings: Monograph. Moscow: Volters Kluver, 2009. 256 p.
17. *Kaplunov A.I.* On the Main Features and Concept of State Compulsion // *State and Law*. 2004. N 12. P. 10–17.
18. Problems of the General Theory of Law and State: Textbook for high schools / Under the general editorship of academician V.S. Nersesyantsa. Moscow: Norma, 2004. 832 p.
19. *Chmykhalo E.Yu.* Compensation for Losses Caused by Violation of Land Legislation: Problems of Law Enforcement // *Legal Problems of Compensation for Harm Caused to the Environment* // *Collected materials of the International Scientific and Practical Conference on March 23, 2017; MIIGAiK*, 2017. 204–208 p.
20. *Chmykhalo E.Yu.* Legal Responsibility as a Way to Ensure the Requirements of Land Legislation // *Agrarian and Land Law*. 2017. No. 4. 29–35 p.

УДК 349.6

Е.Н. Абанина

ЭКОЛОГИЗАЦИЯ КАК ПРОЦЕСС ДОСТИЖЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Введение: в современной юридической, экономической, технической литературе, в законодательстве достаточно часто употребляется термин «экологизация». Используется он в различных значениях, отличаются его содержание, признаки, методы. **Цель:** рассмотреть понятие «экологизации» на основе анализа научной литературы с учетом положений экологического законодательства; выявить признаки, особенности экологизации в различных направлениях, предложить модельное определение экологизации. **Методологическая основа:** использовались методы анализа и синтеза, а также аргументация, обобщение, аналогия. **Результаты:** аргументировано авторское определение категории «экологизация» с учетом положений науки и законодательства. **Выводы:** экологизация представляет собой процесс внедрения систем правовых, экономических, управленческих и других решений, позволяющих обеспечивать неистощимое, непрерывное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов для удовлетворения потребностей настоящего времени, без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

Ключевые слова: экологизация, экологизация законодательства, экологизация экономики, экологизация производства, устойчивое развитие.

E.N. Abanina

GREENING AS A PROCESS OF ACHIEVING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Background: in modern legal, economic, technical literature, as well as in the legislation the term “greening” is rather often used. This term is used in various meanings, the difference is in its features, its content and methods. **Objective:** the author of the article intends to consider the concept of the term “greening” based on the analysis of scientific literature taking into account provisions of ecological and other legislation, to identify the signs, the features of “greening” in various directions, to suggest a model definition of the term “greening” and to analyze the categories of “greening of legislation”, “greening of production”. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: method of analysis and synthesis, reasoning, generalization and method of comparison. **Results:** the article suggests the author’s definition of the category “greening”. The author arrived to the definition taking into account references to science and the legislation. **Conclusions:** greening is the process of introducing legal, economic, managerial and other solutions to ensure the inexhaustible, continuous use of renewable and sustainable use of non-renewable natural resources to satisfy present-day needs, without the damage to the possibility of future generations to meet their own needs.

Key-words: greening, greening of legislation, greening of economy, greening of production, sustainable development.

© Абанина Елена Николаевна, 2018

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); elena-abanina@yandex.ru

© Abanina Elena Nikolaevna, 2018

Candidate of Law, Associate professor of Land and Ecological Law department (Saratov state Law Academy)

Концепция устойчивого развития после Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) стала основой построения экологического законодательства, а принцип устойчивого развития — принципом экологического права. По первоначальному определению устойчивое развитие формулировалось как процесс развития, при котором удовлетворяются потребности настоящего поколения, при этом не ставится под угрозу удовлетворение потребностей будущих поколений. 25 сентября 2015 г. по итогам саммита ООН была принята Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 г., содержащая цели в области устойчивого развития. Среди 17 целей некоторые носят экологический характер. Так, государства — члены ООН признали, что социальное и экономическое развитие государств напрямую связано с рациональным использованием природных ресурсов. Поэтому в качестве цели постановили следующее: осуществлять рациональное использование и охрану водных ресурсов и объектов, лесов, земель, животный и растительный мир, а также минимизировать негативное влияние вредных веществ на окружающую среду, в т.ч. посредством экологически продуманного регулирования и безопасного использования химических веществ, сокращения и рециркуляции отходов и более эффективного использования водных и энергетических ресурсов¹.

Достижение указанных целей возможно посредством применения специальных мер, которые в совокупности составляют процесс экологизации. Сам термин «экологизация» активно используется в законодательстве и в научной литературе (юридической, технической, экономической и др.). В общем виде экологизация представляет собой применение экологического подхода ко всем без исключения явлениям, фактам, событиям, процессам и функциям в жизнедеятельности общества. Это «проникновение глобальной задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений, доминирование экологических интересов над экономическими запросами, приоритетный учет экологических императивов в содержании правовых норм, дополнение и обогащение их природоохранным элементом» [1, с. 556].

В большинстве юридических работ экологизация рассматривается как экологизация законодательства [2, 3]. Например, экологизация нормативно-правовых актов — внедрение эколого-правовых требований в содержание, правовую ткань нормативно-правового акта [4, с. 95]; экологизация законодательства — включение экологических требований в законодательные и иные правовые акты (гражданского, административного, аграрного и другого законодательства) [5, с. 407]; экологизация — метод экологического права, нацеленный на гармонизацию отношений общества и окружающей среды [6, с. 29]; экологизация законодательства — потенциально прогрессивный процесс, направленный изначально на совершенствование правового механизма природопользования и охраны окружающей среды [7]; экологизация законодательства о налогах и сборах — целенаправленная деятельность законодателя по внесению изменений и дополнений в Налоговый кодекс РФ, ориентированная на наполнение его норм специальными положениями, способствующими бережному использованию природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, в т.ч. путем налоговых стимулов, включая предоставление налоговых льгот [8].

¹ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. A/RES/70/1. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.10.2017).

По мнению некоторых ученых, термин экологизация является нетрадиционным для юридической науки [9], термин более применим для использования в сфере экономической и хозяйственной деятельности (производство, общественное сознание, знание, образование и др.) [7].

В конкретных видах экономической и хозяйственной деятельности термину «экологизация» присущи определенные цели, задачи, функции, признаки. Рассмотрим на примере внедрения процесса экологизации в хозяйственную деятельность регионов, где с учетом природных, социальных и экономических факторов экологизация становится не просто формально провозглашенным принципом-вектором развития, а реальной необходимостью внедрения экологических императивов в экономику.

Цель экологизации хозяйственной деятельности — удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Экологизация хозяйственной деятельности заключается в процессе снижения негативного воздействия на окружающую среду² (снижение выбросов и сбросов загрязняющих веществ, ресурсоемкости работ, образования отходов производства³); сокращения уровней воздействия на окружающую среду в процессе производства и жизнедеятельности людей всех антропогенных источников, находящихся на соответствующей территории⁴.

Установление требований по снижению негативного воздействия на окружающую среду в процессе хозяйственной деятельности имеет идеологическую основу, ключевой категорией которой выступает «экологический императив». Понятие «экологический императив» разработал и ввел в науку Н.Н. Моисеев. Известны два определения экологического императива, предложенные Н.Н. Моисеевым:

1) «та граница допустимой активности человека, которую он не имеет права переступить ни при каких обстоятельствах» [10, с. 8];

2) «совокупность тех ограничений в активной деятельности людей, нарушение которых уже в ближайшие десятилетия может обернуться для человечества самыми катастрофическими последствиями» [11, с. 120].

Экологический императив — это требование к деятельности человека, связанной с использованием природы, которое следует соблюдать в целях недопущения неблагоприятных экологических последствий. Несмотря на философское происхождение категории «императив», его смысл созвучен воспринятой экологическим правом идеи устойчивого развития «sustainable development» — развития, при котором удовлетворяются потребности настоящего времени, и не ставится под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности [12,

² См.: Постановление Правительства Саратовской области от 18 июля 2012 г. № 420-П «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2025 года» (в ред. от 5 декабря 2016 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2012. № 25.

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 21 июня 2014 г. № 1099-р «Об утверждении программы развития угольной промышленности России на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 27, ст. 3786.

⁴ См.: Распоряжение Правительства Саратовской области от 19 ноября 2009 г. № 292-Пр «О Концепции экологической безопасности Саратовской области на 2010–2020 годы» // Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 28; Распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 50, ст. 6748.

с. 56–72], развития, не оказывающее негативного воздействия на окружающую среду.

Задачи экологизации хозяйственной деятельности состоят в следующем:
минимизации негативных экологических последствий;
предотвращении негативных экологических последствий.

Экологизация хозяйственной деятельности может проводиться следующими субъектами:

1) самими субъектами хозяйственной деятельности:

а) совершенствование (модернизация) производства, направленная на внедрение ресурсосберегающих технологий и снижение энерго- и материалоемкости, реконструкция существующих систем улавливания загрязняющих веществ на промышленных предприятиях, модернизация существующих систем очистки сточных вод и др.);

б) внедрение новых технологий (наилучших доступных технологий, новых технологий по вторичному использованию промышленных и бытовых отходов в производстве, разработка новейших систем оборотного и бессточного систем водоснабжения на предприятиях, использование практики «нулевых отходов» и др.);

2) государством в лице федеральных и региональных органов исполнительной власти:

а) управленческие решения (организация и проведение государственной экологической экспертизы; организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры);

б) правовые меры (установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды и планов поэтапного снижения загрязнения от промышленных объектов до уровней, соответствующих наилучшим экологически безопасным мировым технологиям; поэтапное сокращение уровней воздействия на окружающую среду всех антропогенных источников, исключение практики установления временных сверхнормативных выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду);

в) экономические решения — меры стимулирования в отношении субъектов хозяйственной деятельности:

экономическое стимулирование посредством: предоставления налоговых льгот; предоставления льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду; выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов для юридических лиц, которые прекращают производство и использование озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и т.п. (ст. 17, 18.1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 29 июля 2017 г.)⁵);

экономическое стимулирование охраны водных объектов: при определении платы за пользование водными объектами учитываются расходы водопользователей на мероприятия по охране водных объектов (ст. 3 Водного кодекса РФ⁶);

экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами осуществляется посредством понижения размера платы за негативное

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2017. № 31, ч. I, ст. 4829.

⁶ См.: Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2381; 2017. № 31, ч. I, ст. 4829.

воздействие на окружающую среду при размещении отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в результате которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов и др. (ст. 24 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 28 декабря 2016 г.)⁷);

экономическое стимулирование охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира включает предоставление юридическим лицам льготных кредитов на выполнение работ по охране и воспроизводству объектов животного мира и др. (ст. 54 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (в ред. от 3 июля 2016 г.)⁸).

Исходя из целей, задач, содержания экологизации, можно выделить следующие ее функции:

1) ценностная (побуждение каждого субъекта экологических отношений так вести свою деятельность, чтобы она соответствовала установленным экологическим ценностям, выраженным в экологическом законодательстве в качестве экологических принципов — научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды);

2) охранительная (устранение, вытеснение вредных общественных отношений посредством совершения определенных действий (процесса экологизации), что позволяет охранять и защищать правопорядок в области охраны окружающей среды, экологические права и свободы человека и гражданина, сохранять биологическое разнообразие, природные объекты, природные ресурсы и природную среду в целом);

3) воспитательная (разъяснение мотивов и целей установления государством требований экологизации, убеждения в их необходимости, предупреждения о возможных последствиях в случае нарушения таких требований; благодаря такому воздействию у субъектов хозяйственной деятельности формируется экологическое мировоззрение, развиваются экологическая культура, бережное отношение к природным богатствам России и мира; воспитываются чувства ответственности за состояние природных ресурсов, нетерпимого отношения к действиям, приносящим вред экологии).

Степень эффективности процесса экологизации экономического развития можно определить по критериям эффективности, к которым относятся такие показатели экономической и хозяйственной деятельности, которые изменились после внедрения мер экологизации. Одним из критериев является снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками загрязнения (мерами экологизации являются: внедрение новых и реконструкция существующих систем улавливания загрязняющих веществ, совершенствование технологических процессов, введение в действие новых пылегазоочистных установок и сооружений, ликвидация источников загрязнения). По изменению этого критерия можно судить о внедрении мер экологизации. Так, например, по данным регулярных наблюдений Росгидромета за период 2011–2015 гг., концентрации диоксида азота, оксида азота, диоксида серы и

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 26, ст. 3009; 2017. № 1, ч. I, ст. 27.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17, ст. 1462; 2016. № 27, ч. I, ст. 4160.

оксида углерода снизились на 8-15%, бенз(а)пирена — на 35%, среднегодовые концентрации взвешенных веществ — на 11%, выбросы взвешенных веществ от стационарных источников за период 2010–2014 гг. — на 20,8%, среднегодовые концентрации диоксида серы за последние 5 лет — на 12%, суммарные выбросы от стационарных и передвижных источников за период 2010–2014 гг. — на 8,9%, суммарные выбросы от стационарных и передвижных источников за 2010–2014 гг. — на 10,8%⁹.

Также в системе мероприятий по экологизации закрепляется модернизация производства, ориентированная на сокращение и вторичное использование отходов. Критерием эффективности применения данного мероприятия может служить уровень использования (обезвреживания) отходов производства и потребления. Так, по данным Росприроднадзора, количество использованных и обезвреженных отходов производства и потребления в целом по стране возросло с 1396 млн т в 2006 г. до 2685 млн т в 2015 г., т.е. почти в 2 раза. При этом уровень использования (обезвреживания) отходов производства и потребления по отношению к объему их образования повысился с 40% до 53%. В 2015 г., по сравнению с предыдущим годом, величина переработки отходов также возросла, причем как в абсолютном (с 2357 до 2685 млн т), так и относительном выражении (с 46% до 53%). Использование (обезвреживание) отходов в сельском, лесном и охотничьем хозяйствах выросло с 20 млн т в 2010 г. до 34 млн т в 2014 г. и 38 млн т в 2015 г. Уровень переработки составил соответственно 82%, 78% и 83%¹⁰.

Таким образом, принимая во внимание указанные нормы регионального законодательства и научные разработки, можно сделать следующий вывод: экологизация представляет собой процесс внедрения систем правовых, экономических, управленческих и других решений, позволяющих обеспечивать неистощимое, непрерывное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов для удовлетворения потребностей настоящего времени, без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

Библиографический список

1. Колонтаевская И.Ф. Правовые и понятийные аспекты экологизации экономики // Экологические и природоохранные проблемы современного общества и пути их решения: материалы XIII Международной научной конференции: в 2 ч. / под ред. А.В. Семенова, Н.Г. Малышева, Ю.С. Руденко. М.: Изд-во ЧОУ ВО «МУ им. Витте», 2017. Ч. 2. С. 555–562.
2. Бринчук М.М. Проблемы экологизации законодательства // Права человека и современное государственно-правовое развитие. М.: Институт государства и права РАН, 2007. С. 202–219.
3. Шамсутдинов Э.Р. Экологизация российского законодательства в контексте Концепции устойчивого развития // Юридический мир. 2008. № 1. С. 33–35.
4. Петров В.В. Экологическое право России: учебник. М.: Бек, 1995. 558 с.
5. Экология. Юридический энциклопедический словарь / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Норма, 2000. 448 с.
6. Экологическое право: учебник / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юрайт, 2005. 492 с.

⁹ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». М., 2016. URL: <http://www.mnr.gov.ru/gosdoklad-eco-2015/air.html> (дата обращения: 20.10.2017).

¹⁰ Там же.

7. *Бринчук М.М.* Теоретические проблемы экологизации законодательства: развитие идей О.С. Колбасова о концепции экологического права // *Экологическое право*. 2007. № 6. С. 16–21.

8. *Ялбулганов А.А.* Экологизация российского законодательства о налогах и сборах: к вопросу об экологических функциях налогового права // *Реформы и право*. 2014. № 4. С. 25–33.

9. *Гумерова А.Р.* Экологизация отраслей российского законодательства // *Журнал российского права*. 2004. № 12. С. 149–154.

10. *Моисеев Н.Н.* Современный антропогенез и цивилизационные разломы (Эколого-политологический анализ). М.: МНЭПУ, 1994. 46 с.

11. *Моисеев Н.Н.* Восхождение к Разуму. М.: ИздАТ, 1993. 192 с.

12. *Вершило Н.Д.* Эколого-правовые основы устойчивого развития / под ред. М.М. Бринчука. М.: Формула права, 2008. 319 с.

References

1. *Kolontaevskaya I.F.* Legal and Conceptual Aspects of Ecologization of Economy // *Ecological and Nature Protection Problems of Modern Society and Ways of Their Solution: materials of the XIII International scientific conference: in 2 parts / edited by A.V. Semenov, N.D. Malysheva, Yu.S. Rudenko*. М.: publishing house of CHOW IN “MU named after Vitte”, 2017. Part 2. 555–562 p.

2. *Brinchuk M.M.* Problems of Legislation Greening // *Human Rights and Modern State-legal Development*. М.: Institute of state and law RAS, 2007. 202-219 p.

3. *Shamsutdinov E.R.* Ecologization of Russian Legislation in the Context of the Concept of Sustainable Development // *Legal world*. 2008. No. 1. 33–35 p.

4. *Petrov V.V.* Environmental Law of Russia: textbook. М.: Bek, 1995. 558 p.

5. *Ecology. Legal Encyclopaedic Dictionary / edited by S. A. Bogolyubov*. М.: Norma, 2000. 448 p.

6. *Environmental Law: textbook / edited by S.A. Bogolyubov*. М.: Yurayt, 2005. 492 p.

7. *Brinchuk M.M.* Theoretical Problems of Ecologization of the Legislation: Development of Ideas of O.S. Kolbasov about the Concept of Ecological Law // *Ecological law*. 2007. No. 6. P. 16–21.

8. *Yalbulganov A.A.* Greening of the Russian legislation on Taxes and Fees: on the Environmental Functions of Tax Law // *Reforms and law*. 2014. No. 4. 25–33 p.

9. *Gumerova A.R.* Ecologization of Branches of the Russian Legislation // *Journal of Russian law*. 2004. No. 12. 149–154 p.

10. *Moiseev N.N.* Modern Anthropogenesis and Civilizational Faults (Ecological and political analysis). Moscow: MNEPU, 1994. 46 p.

11. *Moiseev N.N.* Ascent to Reason. М.: Izdat, 1993. 192 p.

12. *Vershilo N.D.* Environmental-legal Foundations for Sustainable Development / ed. by M. M. Brinchuk. М.: Formula of law, 2008. 319 p.

УДК 349.41

Д.Ф. Абузярова

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НОВЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ СЕРВИТУТА ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА, РЕМОНТА, РЕКОНСТРУКЦИИ И ЭКСПЛУАТАЦИИ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ

Введение: в статье рассматриваются основные проблемы, возникающие при использовании земельных участков для строительства, ремонта, реконструкции и (или) эксплуатации линейных объектов. Отмечается, что применение правовой конструкции сервитута позволяет снизить финансовые и временные издержки, возникающие при размещении линейных объектов. **Цель:** проанализировать изменения действующего земельного и гражданского законодательства, обширную судебную практику, сформированную по делам об установлении сервитутов в целом. **Методологическая основа:** использовались системный, формально-юридический, сравнительно-правовой методы исследования. **Результаты:** обоснованы актуальность проблемы установления публичного сервитута для строительства линейных объектов, необходимость определения его соотношения с сервитутом, устанавливаемым по правилам гражданского законодательства. **Выводы:** законодательство, касающееся размещения линейных объектов, требует дальнейшего совершенствования, и автор предлагает основные направления такого процесса, а именно, урегулировать финансовые отношения между собственником земельного участка и собственником линейного объекта при установлении сервитута; сократить практику принятия правильных нормативных правовых актов, предусматривающих исключения из общих правил установления сервитутов в целом; создать эффективную законодательную базу, позволяющую использовать сервитут в качестве одного из основных правовых институтов для оформления прав на земельные участки, необходимые для размещения линейных объектов.

Ключевые слова: линейные объекты, публичный сервитут, сервитут, земельные участки для размещения линейных объектов, строительство, ремонт, реконструкция и эксплуатация линейных объектов.

D.F. Abyzayrova

SOME ASPECTS OF NEW RULES FOR SETTING PUBLIC SERVITUDES FOR CONSTRUCTION, MAINTENANCE, RECONSTRUCTION AND EXPLOITATION OF LINEAR FACILITIES

Background: this article discusses the main problems that occur when using land lots for building, maintenance, reconstruction and (or) exploitation of linear objects. It points out that applying the statutory concept of public servitude can reduce the cost and time of liner facility deployment. **Objective:** the author of the article intends to analyze changes in land and civil legislation and expand judicial practices for settlement of public servitude

© Абузярова Дина Фатиховна, 2018

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: dinaabyzyrova@yandex.ru

© Abyzayrova Dina Fatikhovna, 2018

Candidate of Law, Senior teacher of Land Law and Ecological Law department (Saratov State Law Academy)

*as a whole. **Methodology:** in doing the research the following methods of study were used: system, formal-legal, comparative-legal research methods. **Results:** the author argues the importance of settlement of public servitude for construction of liner objects, as well as the necessity to define correlation with the civil legislation. **Conclusions:** the legislation of linear facility deployment needs improvement and suggests guidelines for such a process, such as to regulate financial relationships between the owner of the land plot and the owner of linear objects; to reduce the practice of adopting specific laws; to establish an effective legislative base, allowing to use the servitude as one of the main legal institutions for rights registration to land plots required for construction of linear objects.*

Key-words: linear objects, public servitude, easement, land for the placement of linear objects, construction, maintenance, reconstruction and exploitation of linear facilities.

Использование земельных участков для строительства, ремонта, реконструкции и эксплуатации линейных объектов всегда было связано со значительными практически-правовыми проблемами, обусловленными в первую очередь особенностями указанных объектов. В качестве таких особенностей можно выделить следующие. Линейные объекты обладают значительной протяженностью и соответственно располагаются на земельных участках, используемых правообладателями. Зачастую для эффективного и безопасного размещения и использования многих линейных объектов требуются не только земельные участки, на которых они располагаются, но и смежные с ними земельные участки, необходимые для установления охранных и иных зон с особыми условиями использования. Земельные участки, на которых располагаются такие объекты, относятся к разным категориям земель с дифференцированными правовыми режимами. Кроме того, линейные объекты могут располагаться как под поверхностью земельного участка, так и над ней, что существенным образом влияет на условия использования земельных участков и отдельные вопросы эксплуатации самих объектов. На указанные особенности линейных объектов обращали внимание многие ученые в течение длительного времени [1, с. 17; 2, с. 148]. Данное обстоятельство представляется закономерным, поскольку именно указанные особенности осложняют и приводят к одной из основных проблем в сфере строительства, ремонта, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, к увеличению сроков оформления прав на земельные участки или невозможности такого оформления. В связи с этим неоднократно предлагалось использовать правовую конструкцию сервитута в целях обеспечения эффективного и экономически выгодного строительства, ремонта, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, а также указывалось на необходимость совершенствования правового регулирования сервитутов для обеспечения строительства и функционирования линейных объектов¹.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что, начиная с 2007 г., разрабатывались проекты федеральных законов, направленных на комплексное совершенствование нормативно-правового регулирования порядка установления сервитутов. В рамках подобных законопроектов предлагалось осуществлять

¹ См.: Письмо Минэкономразвития России от 12 сентября 2011 г. № Д23-3824 «Об отсутствии оснований для установления публичного сервитута в целях прокладки (строительства) инженерных коммуникаций на земельных участках, на которых размещены многоквартирные дома, а также о проекте федерального закона, предусматривающего комплексное правовое регулирование сервитутов, в том числе возможность строительства линейных объектов на условиях публичного сервитута». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

не только эксплуатацию и ремонт существующих линейных объектов, но и строительство новых на условиях видоизмененного «публичного» сервитута. В качестве ключевого замечания по всем проектам указывалось на отсутствие концептуальной проработки предлагаемых изменений. В связи с этим многие положения указанных законопроектов так и не нашли отражения в действующем законодательстве.

В настоящее время на практике, когда необходимо в кратчайшие сроки возвести важные для государства и общества объекты, разрабатываются и принимаются отдельные нормативные правовые акты, предусматривающие особые правила установления сервитутов. В качестве примеров можно привести ст. 15.2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2014 г.)²; ст. 8 Федерального закона от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)³; ст. 32 Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 1 мая 2017 г.)⁴; гл. 4 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)⁵.

В рамках вышеуказанных нормативных правовых актов сервитуты устанавливаются для строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации непосредственно самих линейных объектов, выступающих в качестве господствующих. Порядок установления таких сервитутов носит, как правило, императивный характер, поскольку в его основе лежит решение уполномоченного органа управления. В этой части такие сервитуты схожи с публичными сервитутами, предусмотренными земельным законодательством. Использование на практике подобных сервитутов позволяет сократить сроки строительства и минимизировать затраты на оформление прав на земельные участки для размещения линейных объектов. Однако применение таких сервитутов всегда связано с разработкой и принятием отдельных нормативных правовых актов, о которых упоминалось ранее. Данное обстоятельство, на наш взгляд, не является положительным с точки зрения эффективного и стабильного нормативного правового регулирования земельных правоотношений.

Несмотря на очевидность удобства и простоты использования правовой конструкции сервитута для строительства и дальнейшей эксплуатации линейных

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7602; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4211.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 19, ст. 2283; 2016. № 27, ч. 2, ст. 4294.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23, ст. 2866; 2017. № 18, ст. 2661.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1651; 2016. № 27, ч. 2, ст. 4294.

объектов, на практике его применение по общим правилам осложнено целым рядом обстоятельств. Так, для установления сервитута необходимо наличие зарегистрированного права на земельный участок и точное описание его границ на местности. К сожалению, в настоящее время не все земельные участки, на которых предполагается размещать линейные объекты, отвечают указанным требованиям. На законодательном уровне неоднократно предпринимались попытки решить данные проблемы, чтобы обеспечить стабильность правового регулирования земельных правоотношений в целом. В частности, п. 4 ст. 39.25 Земельного кодекса РФ⁶ (далее — ЗК РФ) допускается установление сервитута на часть земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок до 3-х лет, без осуществления государственного кадастрового учета такой части земельного участка и без государственной регистрации ограничения (обременения), возникающего в связи с установлением сервитута. Следует обратить внимание на то, что данная правовая норма является исключением из общих правил и применима только в случаях, когда сервитут необходимо установить на часть земельного участка. В случае если сервитут устанавливается на весь земельный участок, то государственный кадастровый учет такого земельного участка и государственная регистрация ограничений (обременений) осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (в ред. от 1 июля 2017 г.)⁷. Указанная новая правовая норма позволяет в ряде случаев снизить финансовые и временные издержки, возникающие при размещении линейных объектов.

Практика использования сервитутов для размещения и эксплуатации линейных объектов осложнена также и тем, что большинство правообладателей земельных участков отказываются или длительное время уклоняются от заключения соглашений об установлении сервитута. Как уже отмечалось, одной из особенностей линейных объектов является их значительная протяженность и расположение на земельных участках, принадлежащих различным правообладателям. В связи с этим заключить соглашения об установлении сервитутов со всеми правообладателями таких земельных участков и при этом на одинаковых условиях довольно проблематично. Зачастую требования о размере платы за установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в частной собственности, носят спекулятивный характер и направлены на получение необоснованной выгоды. В связи с этим полагаем, что целесообразно на законодательном уровне закрепить ограничение максимальной платы за установление сервитута на земельном участке, находящемся в частной собственности. Вместе с тем в каждом конкретном случае должны быть учтены те или иные особенности земельного участка, его разрешенного использования или целевого назначения, которые могут оказать влияние на фактический размер такой платы.

Обозначенные проблемы указывают на необходимость поиска новых законодательных подходов в сфере установления сервитутов для строительства, ремонта, реконструкции и эксплуатации линейных объектов. Об этом в очередной раз свидетельствует появление нового проекта федерального закона № 187920-7 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части упрощения строительства, реконструкции, капитального ремонта и

⁶ См.: Земельный кодекс РФ от 21 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 1 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2017. № 27, ст. 3940.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч.1, ст. 4344; 2017. № 27, ст. 3938.

(или) эксплуатации линейных объектов»⁸ (далее — Проект). Согласно Проекту предлагается осуществлять строительство и размещение линейных объектов на основании публичного сервитута. При этом согласно концепции Проекта изменяется установленное в настоящее время земельным законодательством содержание публичного сервитута. Предлагается устанавливать публичный сервитут для строительства линейных объектов в одностороннем порядке на основании административного решения уполномоченного органа управления на всем протяжении линейного объекта. Основная цель планируемых изменений заключается в сокращении сроков и снижении стоимости работ по оформлению прав на земельные участки в указанных целях.

Отдельные положения Проекта являются спорными и вызывают ряд вопросов. Так, в рамках Проекта у правообладателей земельных участков фактически отсутствует возможность и время для полноценного обсуждения и корректировки условий соглашения об установлении публичного сервитута.

Кроме того, публичный сервитут будет устанавливаться независимо от целевого назначения и разрешенного использования земельного участка. Данное обстоятельство может привести к невозможности использования такого земельного участка собственником и ущемлению его прав. При этом Проектом предусмотрено, что собственник земельного участка не имеет возможности оспорить в судебном порядке решение об установлении публичного сервитута, но вправе требовать изъятия земельного участка, если установление сервитута приводит к невозможности его использования в соответствии с разрешенным использованием. В дополнительной регламентации нуждаются также порядок и сроки информирования заинтересованных лиц о планируемом и возможном установлении подобных публичных сервитутов. Таким образом, на наш взгляд, Проект обладает существенными недостатками и требует дополнительного осмысления. Вместе с тем его появление в очередной раз свидетельствует о необходимости нового и тщательного законодательного урегулирования вопросов установления сервитутов для размещения линейных объектов.

Существенные изменения земельного, гражданского и градостроительного законодательства последних лет оказали положительное влияние на правовое регулирование порядка установления сервитута и применение данного правового института в сфере строительства, ремонта, реконструкции и эксплуатации линейных объектов.

Так, в п. 1 ст. 274 Гражданского кодекса РФ⁹ (далее — ГК РФ) были внесены изменения, позволяющие устанавливать сервитут для осуществления не только прокладки и эксплуатации отдельно поименованных линейных объектов, но и для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации всех линейных объектов в целом. При этом важным дополнением является установление требования о том, что такая деятельность не должна препятствовать использованию земельного участка, на котором устанавливается сервитут, в соответствии с разрешенным использованием такого земельного участка. Совершенно очевидно, что данное требование направлено на защиту прав собственников земельных участков от злоупотреблений со стороны лиц, имеющих право требовать установления подобных сервитутов. Необходимо соблюдать баланс между интересами собственника

⁸ Редакция, внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст (по состоянию на 30 мая 2017 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ (в ред. от 28 мая 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301, 2017. № 14, ст. 1998.

земельного участка и нуждами других лиц, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Статья 274 ГК РФ также была дополнена п. 6, определяющим, что сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим его установления, и лицом, которому предоставлен земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, если это допускается земельным законодательством. Введение данной правовой нормы вполне оправданно, поскольку соответствует нововведениям земельного законодательства и полностью согласуется с установленными в нем положениями. В частности, ЗК РФ дополнен гл. V.3 «Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности», которая определяет основания для установления сервитутов, субъектный состав и основные требования к соглашению об установлении сервитутов в отношении вышеуказанных земельных участков. В качестве одного из случаев, при котором возможно установление сервитута, определено размещение линейных объектов, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка. Последнее положение также согласуется с ранее приведенными новыми положениями гражданского законодательства. Особого внимания заслуживает ст. 39.24 ЗК РФ, определяющая случаи, когда заключение соглашения об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в публичной собственности, осуществляется не уполномоченными органами управления, а правообладателями таких земельных участков. Данные положения вносят ясность в процедуру установления сервитута для указанных целей и в ряде случаев упрощают ее.

Отмеченные изменения и нововведения действующего законодательства являются положительными как для всех субъектов земельных правоотношений, так и для правообладателей земельных участков, на которых располагаются линейные объекты, и собственников линейных объектов (третьих лиц, осуществляющих строительство линейных объектов). Однако, несмотря на это обстоятельство, отдельные вопросы строительства, ремонта, реконструкции и эксплуатации линейных объектов по-прежнему требуют дополнительного законодательного урегулирования и тщательного правового анализа в целях эффективного и единообразного правоприменения.

Учитывая актуальность обозначенных проблем и необходимость урегулирования отдельных вопросов установления сервитутов на земельные участки, представляется закономерным и своевременным подготовленный Президиумом Верховного Суда 26 апреля 2017 г. «Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок» (далее — Обзор)¹⁰. В Обзоре рассматриваются как спорные и сложные вопросы установления сервитутов, так и вопросы, по которым в теории и судебной практике уже сформированы четкие правовые подходы.

Следует отметить, что в рамках обозначенной проблемы существенный интерес представляют пп. 4 и 5 Обзора. В частности, п. 4 установлено, что в отсутствие нормативного правового акта об установлении публичного сервитута собственник линейного объекта вправе обратиться к собственнику земельного участка, на котором расположен указанный объект, за установлением сервитута в целях эксплуатации и ремонта линейного объекта.

По сути в Обзоре сделан вывод о том, что собственник линейного объекта вправе требовать от собственника земельного участка, на котором расположен

¹⁰ Утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2017г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

объект, установления сервитута для эксплуатации и ремонта такого объекта по нормам гражданского законодательства. Таким образом, установление сервитута в указанных случаях возможно либо на основании соглашения о его установлении, либо на основании судебного решения. В Обзоре впервые обращено внимание на особенности и отличия в порядке установления и содержания публичного сервитута и сервитута, устанавливаемого по правилам гражданского законодательства.

Ранее суды отказывали в установлении публичного сервитута, если признавали недоказанным, что оно необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, поскольку такая необходимость была обоснована собственными интересами гражданина или юридического лица, а поэтому не отвечала цели установления публичного сервитута¹¹. В этой связи определенный интерес представляет также следующее обстоятельство. Собственниками линейных объектов, как правило, являются юридические лица, различные государственные компании, выступающие субъектами естественных монополий. Так, например, строительство газопровода осуществляется в экономических интересах газораспределительной организации. Однако в завершении такого строительства и эффективной работе газопровода заинтересована не только газораспределительная организация, но и конечные потребители газа. В данном примере фактические интересы выходят за пределы интересов отдельно взятого юридического лица. Именно поэтому возникал вопрос о возможности установления сервитута по нормам гражданского законодательства для дальнейшего ремонта, реконструкции и эксплуатации такого газопровода. На сегодняшний день в Обзоре сделан важный вывод о том, что сама по себе потенциальная возможность установить публичный сервитут для этих целей не может служить основанием для отказа в установлении сервитута по нормам гражданского законодательства. Таким образом, прослеживается тенденция изменения четкого разграничения публичного сервитута и сервитута, предусмотренного гражданским законодательством, на основании характера интересов установления подобных сервитутов.

Важным для формирования единообразной правоприменительной практики в рассматриваемой сфере является и содержание п. 5 Обзора. В частности, им определено, что с требованием об установлении сервитута вправе обратиться собственник земельного участка, на котором расположен принадлежащий иному лицу линейный объект, возведенный после возникновения частной собственности на указанный земельный участок.

Толкование базовых правовых норм гражданского законодательства на практике всегда сводилось к тому, что право требовать установления сервитута принадлежало только собственнику господствующей недвижимости — сервитуарию. Президиум Верховного Суда РФ впервые предоставляет такое право собственнику земельного участка, на котором планируется установить сервитут — сервитутодателю. Данный подход, с нашей точки зрения, оправдан, поскольку в правоприменительной практике нередки случаи, когда собственник господствующей недвижимости фактически пользуется служащей недвижимостью без каких-либо на то правовых оснований, в частности, уклоняясь или не намереваясь заключить соглашение об установлении сервитута. В таких

¹¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 19 июля 2016 г. № 306-КГ16-7886; Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 апреля 2013 г. № ВАС-3752/13; Постановление Президиума Красноярского краевого суда от 26 апреля 2016 г. по делу № 44Г-24/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ситуациях собственник служащей недвижимости вынужден обращаться за защитой своих нарушенных прав. Однако сложившееся толкование действующего законодательства, регулирующего порядок установления сервитутов, зачастую не позволяет сервитутодателю защитить свои права должным образом.

Следует обратить внимание на то, что сформулированный в Обзоре вывод касается только тех случаев, когда линейный объект возведен после возникновения частной собственности на земельный участок. Исходя из этого в случаях, когда земельный участок приобретен после строительства линейного объекта, право требовать установления сервитута у такого собственника отсутствует. Подобный подход, на наш взгляд, не является оправданным. Следует согласиться с мнением о том, что позиция, изложенная в Обзоре, применимая и к случаям строительства линейного объекта после возникновения права частной собственности истца, должна толковаться шире. Собственник участка вправе требовать установления возмездного сервитута и в случае, когда земельный участок приобретен им с уже возведенными линейными объектами, однако отношения собственника линейного объекта с предыдущим собственником земельного участка по каким-либо причинам не были оформлены [3, с. 5].

Подводя итог, можно сделать ряд выводов. Так, установление сервитута для реконструкции, ремонта, эксплуатации непосредственно самого линейного объекта возможно на основании положений гражданского законодательства независимо от того, в чьих интересах устанавливается такой сервитут. Данное положение позволяет использовать правовую конструкцию сервитута, предусмотренного гражданским законодательством, и в тех случаях, когда установление сервитута необходимо в интересах неограниченного круга лиц.

Кроме того, установление публичного сервитута для строительства линейного объекта невозможно. На основании публичного сервитута можно осуществлять только ремонт линейных объектов.

Учитывая вышеизложенное, следует отметить положительную тенденцию в попытках эффективного использования такого правового института, как сервитут в сфере строительства, реконструкции, ремонта, эксплуатации различных линейных объектов. При этом основными направлениями дальнейшего совершенствования законодательства в части использования сервитутов при размещении линейных объектов, на наш взгляд, должны являться урегулирование финансовых отношений между собственником земельного участка и собственником линейного объекта при установлении сервитута; сокращение практики принятия отдельных нормативных правовых актов, предусматривающих исключения из общих правил установления сервитутов в целом; создание эффективной законодательной базы, позволяющей использовать сервитут в качестве одного из основных правовых институтов для оформления прав на земельные участки, необходимые для размещения линейных объектов.

Библиографический список

1. Волков Г.А., Голиченков А.К., Хаустов Д.В. Проблемы совершенствования правового регулирования публичных сервитутов для обеспечения строительства и функционирования линейных сооружений // Экологическое право. 2006. № 2. С. 16–25.
2. Краснова Т.С. Сервитутные типы обременений права собственности на недвижимое имущество в современном российском праве // Закон. 2017. № 3. С. 143–154.
3. Афанасьева И., Дружинина К. В интересах единообразия // ЭЖ-Юрист. 2017. № 23. С. 5.

References

1. Volkov G.A., Golichenkov A.K. Khaustov D.V. Problems of Improvement of Legal Regulation of Public Easements for the Construction and Operation of Linear Structures // Environmental law. 2006. No. 2. P. 16–25.
2. Krasnova T. S. Servitude Types of Encumbrances the Right of Ownership to Immovable Property in Contemporary Russian Law // the Law. 2017. No. 3. P. 143–154.
3. Afanasyev I., Druzhinina K. In the Interests of Uniformity // the Ezh-Lawyer. 2017. No. 23. P. 5.

УДК 349.6

Д.А. Агапов, О.Ю. Ганюхина, Е.В. Пономаренко

ПРОМЫШЛЕННАЯ ЭКОЛОГИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Введение: промышленная экология должна внести значительный вклад в формирование и реализацию иного подхода к организации и функционированию промышленных производств и экономической системы в целом, поскольку наиболее масштабный вред окружающей среде наносят промышленные предприятия, энергетика и автомобильный транспорт, как основной компонент урбанизированных территорий. **Цель:** рассмотрение понятия «промышленная экология» в России и за рубежом, а также вопроса привлечения к уголовной ответственности субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность. **Методы:** диалектический метод научного познания, системный, формально-юридический, сравнительно-правовой метод исследования; анализ различных понятий промышленной экологии. **Результаты:** с учетом авторской точки зрения представлены понятие «промышленная экология» в России и за рубежом, а также практика привлечения к уголовной ответственности юридических лиц как субъектов хозяйственной деятельности в области охраны окружающей среды. **Выводы:** промышленная экология — относительно новое понятие деятельности промышленных предприятий. Признание юридических лиц самостоятельными субъектами преступлений станет серьезной мерой обеспечения соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды промышленными предприятиями.

Ключевые слова: промышленная экология; безотходные технологии; предприятия; уголовная ответственность предприятий; юридические лица.

© Агапов Дмитрий Александрович, 2018

Кандидат педагогических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: agapovda@mail.ru

© Ганюхина Оксана Юрьевна, 2018

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: gouoksana@yandex.ru

© Пономаренко Елена Валерьевна, 2018

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: pomomarenko@mail.ru

© Agapov Dmitry Aleksandrovich, 2018

Candidate of Pedagogical sciences, Associate professor of Land and ecological law department (Saratov State Legal Academy)

© Ganyukhina Oksana Yurievna, 2018

Candidate of Law, associate professor, Associate professor of Land and ecological law department (Saratov State Legal Academy)

© Ponomarenko Elena Valerievna, 2018

Candidate of Law, Associate professor of Criminal and criminal and executive law department (Saratov State Legal Academy)

D.A. Agapov, O.Yu. Ganyukhina, E.V. Ponomarenko

INDUSTRIAL ECOLOGY IN RUSSIA AND ABROAD

Background: *the industrial ecology has to make a serious contribution to the formation and realization of a different approach to the organization and functioning of industrial productions and economic system in general as the most large-scale harm to the environment is harmful to the industrial enterprises, power and the motor transport as the main component of the urbanized territories.* **Objective:** *the authors of the article intend to consider the concept of the industrial ecology in Russia and abroad and to study the question of bringing to justice who carry out economic activity.* **Methodology:** *in doing the research the following methods of study were applied: dialectic method of scientific knowledge, system, formal law, comparative and legal method of the research as well as the method of analysis of various concepts of industrial ecology.* **Results:** *taking into account the author's point of view the concept of the industrial ecology in Russia and abroad is presented in the research as well as the practice of criminal prosecution of legal entities as subjects of the economic activity in the field of environmental protection.* **Conclusions:** *the authors of the article argue that the industrial ecology is rather new understanding of the activity of the industrial enterprises. Recognizing legal entities as independent subjects of crimes will become a serious measure of ensuring compliance with environmental legislation by industrial enterprises.*

Key-words: *industrial ecology, waste-free technologies, enterprises, criminal liability of the enterprises, legal entities.*

5 января 2016 г. Президент РФ В. Путин подписал Указ о проведении в 2017 г. в Российской Федерации Года экологии¹, намеченного в целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития России, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности. Год экологии — это ответственность как для бизнеса, так и для власти, и для населения. Задача как законодателя, так и правоприменителя, состоит в поддержании баланса частных и публичных интересов. Основные задачи Года экологии — внедрение наилучших доступных природоохранных технологий, улучшение экологических показателей регионов, совершенствование системы управления отходами, сохранение водных, лесных и земельных ресурсов, развитие заповедной системы, предотвращение вырубки лесов, улучшение условий труда работников леса, установление менее выгодных условий для экспорта древесины, в частности древесины ценных пород, усиление контроля над вырубкой леса и защита прав добросовестных лесопользователей.

Наиболее масштабный вред окружающей среде наносят промышленные предприятия, энергетика и автомобильный транспорт — основной компонент урбанизированных территорий. Это требует иного подхода к организации и функционированию промышленных производств и экономической системы в целом. Серьезный вклад в формирование и реализацию такого подхода должна внести промышленная экология.

Существует несколько определений промышленной экологии. Согласно Н.Ф. Реймерсу промышленная (инженерная) экология — это «... раздел «большой» экологии, рассматривающей воздействие промышленности (иногда всего хозяйства — промышленности, транспорта и сельского хозяйства) — от отдель-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 2, ч. 1, ст. 321.

ных предприятий до техносферы — на природу и, наоборот, влияние условий природной среды на функционирование предприятий и их комплексов» [1, с. 345]. В.В. Снакин считает, что предметом изучения промышленной экологии является непосредственное отрицательное антропогенное воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду [2, с. 233].

По мнению В.А. Зайцева, промышленная экология рассматривает (изучает) взаимосвязь (и взаимозависимость) материального, в первую очередь промышленного производства, человека и других живых организмов со средой их обитания, т.е. предметом ее изучения являются эколого-экономические системы [3, с. 345]. Данная точка зрения в настоящее время является наиболее распространенной и поддерживаемой в России.

В зарубежной литературе концепция промышленной экологии рассматривается как один из наиболее радикальных подходов к достижению более высоких уровней эффективности использования материальных и энергетических ресурсов. Промышленная экология означает обмен материалами между различными отраслями промышленности, где «отходы» производства одной отрасли становятся «сырьевым сырьем» другой².

В России в основе промышленной экологии также лежит концепция безотходной технологии — такого способа производства продукции, при котором наиболее рационально и комплексно используются сырье и энергия в цикле сырьевые ресурсы — производство — потребление — вторичные сырьевые ресурсы таким образом, что любые воздействия на окружающую среду не нарушают его нормального функционирования [4, с. 46]. Здесь важно обратить внимание на 3 основных положения: во-первых, подчеркивается необходимость использования сырьевых ресурсов в цикле, включающем и среду потребления; во-вторых, обязательным положением безотходного производства является включение в него всех компонентов сырья; третьей составляющей частью концепции безотходного производства выступает сохранение или ненарушение нормального функционирования окружающей среды, при котором оно не оказывает неблагоприятного воздействия на здоровье человека.

Концепция безотходной технологии предполагает существование двух подходов. Первый предусматривает создание такого технологического цикла, в котором все экологически опасные вещества будут преобразованы в безопасный продукт или сходное сырье; второй подход рассматривает невозможность создания полностью безотходной технологии производства. Более реальной является малоотходная технология, под которой понимается такой способ производства продукции (процесс, предприятие, территориально-производственный комплекс), при котором вредное воздействие на окружающую среду не превышает уровня, допустимого санитарно-гигиеническими нормами; при этом по техническим, организационным, экономическим или другим причинам часть сырья и материалов переходит в отходы и направляется на длительное хранение или захоронение [5, с. 99].

За рубежом промышленная экология представляет собой относительно новую и передовую парадигму для бизнеса. Так, например, избыток пара от электрогенерирующего предприятия может быть использован в качестве источника тепла

²См.: *Стивен В. Пек*. Промышленная экология: от теории к практике. URL: http://newcity.ca/Pages/industrial_ecology.html. (дата обращения: 05.11.2017).

для близлежащего химического производителя. В качестве входного материала для цементной промышленности может использоваться зола с угольной электростанции. Такая тенденция приводит к появлению нового понятия «промышленная экосистема», предполагающая обменивание различными «отходами» предприятий, находящихся, как правило, в непосредственной близости друг от друга. Такой положительный опыт для России повлиял бы на улучшение состояния окружающей среды через существенное снижение загрязнения промышленными предприятиями.

К сожалению, необходимо констатировать, что промышленная экология лишь только начинает зарождаться в Российской Федерации, в связи с чем до сих пор серьезную озабоченность в обществе вызывает проблема загрязнения окружающей среды со стороны крупных промышленных предприятий. Доля частных лиц в загрязнении окружающей среды, по сравнению с ними, ничтожна мала [6, с. 49]. Ущерб, наносимый ими, весьма значителен и зачастую выражается не только в материальном эквиваленте, но и в опасности для здоровья людей и будущих поколений. Однако несоразмерность нанесенного вреда с мерами возлагаемой ответственности свидетельствует о необходимости применения в отношении таких предприятий (юридических лиц) именно мер уголовно-правового воздействия. В настоящее время считается, что субъектом преступления может быть только физическое, вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности (ст. 19 УК РФ). Данное положение стало в теории российского уголовного права некой аксиомой. Хотя Российская Федерация является участником ряда международных конвенций, обязывающих государства-участники ввести нормы об уголовной ответственности юридических лиц, но до сих пор наш законодатель этого не сделал. В частности, ст. 9 Конвенции о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства от 4 ноября 1998 г. (г. Страсбург) предполагает создание условий для применения уголовных и административных санкций и мер воздействия к юридическим лицам. При этом корпоративная ответственность не исключает уголовного преследования отдельного физического лица. Аналогичное положение содержится в Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.; Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.; Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) от 27 января 1997 г. и др.

Еще в 1994 г. в проекте УК РФ, подготовленном Минюстом России и Государственно-правовым управлением Президента РФ, содержались положения об уголовной ответственности компаний, однако законодатель на этом этапе их не реализовал. Позднее, в 2011 г., с аналогичной инициативой выступил Следственный комитет, но в Госдуме этот документ так и не попал³.

В настоящее время рабочей группой Общественной палаты по содействию реформам правосудия разработана Концепция уголовно-правовой политики Российской Федерации, которая в качестве одного из направлений совершенствования российского законодательства предусматривает необходимость разработать систему оснований, условий и мер ответственности юридических лиц за преступления, совершенные в интересах этих лиц их представителями⁴.

³ См.: Тимошенко В. Уголовная ответственность юридических лиц: быть или не быть. URL: <http://www.garant.ru/article/621968/> (дата обращения: 24.10.2017).

⁴ См.: Концепция уголовно-правовой политики Российской Федерации. URL: <https://www.oprf.ru/ru/discussions/1389/newsitem/17889> (дата обращения: 28.10.2017).

За рубежом практика привлечения коллективного субъекта к уголовной ответственности весьма распространена. Например, по Уголовному кодексу штата Нью-Йорк США (§20 «Уголовная ответственность корпораций») подобная ответственность возлагается не только на крупные промышленные предприятия, но и на отдельных физических лиц за то же деяние [7, с. 156]. В качестве основного вида наказания для них предусмотрен штраф.

Согласно ст. 121-2 УК Франции 1992г. (с последующими изменениями и дополнениями) юридические лица наравне с физическими лицами выступают субъектами преступлений. Система наказаний для таких субъектов довольно разнообразна, это: ликвидация юридического лица; запрещение — окончательное либо на срок — профессиональной или общественной деятельности; конфискация предмета, используемого для совершения преступления; афиширование принятого судебного постановления; закрытие — окончательное либо на срок — соответствующих предприятий, штраф и др.

Этот институт действует также в Великобритании, Ирландии, США, Канаде, Австралии, в странах континентального права — государствах Евросоюза, а также в Китае и ряде стран Ближнего Востока (Иордания, Ливан, Сирия), во многих странах постсоветского пространства — в Грузии, Казахстане, Латвии, Литве, Эстонии, Молдове, Украине.

Отечественная правовая доктрина относительно рассматриваемого вопроса включает два направления. Большинство ученых-правоведов поддерживают идею признания юридических лиц субъектами уголовно-правовых отношений. Например, Э.Н. Жевлаков писал, что юридические лица должны отвечать за преступления, совершенные их работниками в процессе хозяйственной деятельности по неосторожности, а равно за умышленные преступления, совершенные в интересах юридического лица при исполнении этими работниками обязанностей по службе или работе [8, с. 41].

С инициативой введения уголовной ответственности для юридических лиц выступают не только представители научного сообщества, но и органы исполнительной власти, правоприменители. Ярым сторонником такой ответственности является председатель Следственного комитета РФ А. Бастрыкин. По его мнению, реализация подобной меры позволит осуществлять экстерриториальное уголовное преследование иностранных юридических лиц, которое в настоящее время затруднено из-за принципа взаимности, действующего в международном уголовном праве [9, с. 12]. Заместитель Председателя Следственного комитета РФ А.В. Федоров считает, что «введение уголовной ответственности юридических лиц объективно обусловлено развитием экономических отношений, вытекает из международных обязательств Российской Федерации, не нарушает основополагающие принципы национальной правовой системы, согласуется с общей теорией юридической ответственности, соответствует национальным интересам и неизбежно в перспективе, возможно даже не столь далекой» [10, с. 56].

Противники подобной меры приводят следующие доводы: 1) к хозяйствующим субъектам невозможно применить основополагающие принципы уголовного права из-за отсутствия у организации сознания и воли; 2) на сегодняшний день достаточно гражданско-правовых и административно-правовых механизмов для обеспечения экологической безопасности и возмещения причиненного ущерба; 3) сложно установить причинно-следственную связь между наступившим вредом и противоправными действиями промышленных предприятий и отдельного ра-

ботника; 4) невозможность применить к ним большинство наказаний указанных в ст. 43 УК РФ.

Считаем необходимым признать юридических лиц самостоятельными субъектами преступлений наравне с физическими лицами по следующим основаниям:

1) в случае совершения промышленными предприятиями экологических преступлений только уголовно-правовые санкции способны в полной мере отразить степень общественной опасности совершенных ими деяний;

2) виновность юридических лиц определяется опосредованно через виновность конкретных физических лиц, совершающих преступления в интересах этих корпораций, при этом виновность юридических лиц не исключает ответственности физических лиц;

3) цель уголовных наказаний, применяемых к юридическим лицам, должна заключаться в создании экономически невыгодных условий для продолжения занятия экологически вредной производственной деятельностью. Наиболее действенными в этом направлении должны стать следующие наказания: возложение обязанности загладить причиненный вред, штраф, конфискация имущества, приостановление деятельности юридического лица или его полная ликвидация и др.

Подобные действия будут направлены на обеспечение соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды промышленными предприятиями, а следовательно, послужат одним из инструментов достижения промышленной экологии.

Таким образом, промышленная экология — относительно новое понимание деятельности промышленных предприятий, в которой просматривается необходимость разработки государственной политики, технологий и управленческих систем, которые способствовали бы более эффективному производству промышленных предприятий.

Библиографический список

1. *Реймерс Н.Ф.* Природопользование. Словарь-справочник. М.: Мысль, 1990. 637 с.
2. *Снакин В.В.* Экология и охрана природы. Словарь-справочник / под ред. А.Л. Яншина. М.: Academia, 2000. 384 с.
3. *Зайцев В.А.* Промышленная экология: учебное пособие. М.: ДеЛя, 1999. 140 с.
4. Промышленная экология: учебное пособие / под ред. В.В. Денисова. Ростов н/Д: Феникс; М: ИКЦ «МарТ», 2009. 720 с.
5. Промышленная экология. Часть 1: учебное пособие для студентов заочного отделения / разработчик Н.А. Галактионова. М.: Изд-во МНЭПУ, 2002. 133 с.
6. *Фаткулин С.Т.* Предупреждение экологических преступлений, совершаемых юридическими лицами // Виктимология. 2016. №1 (7). С. 48–52.
7. *Надточий Ю.В.* Уголовно-правовая охрана морской природной среды: дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2005. 254 с.
8. *Жевлаков Э.Н.* Экологические преступления: понятия, виды, проблемы ответственности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. 52 с.
9. *Козлова Н.* Приступить к ликвидации. В Госдуме внесен закон об уголовной ответственности юридических лиц // Российская газета. 2015. 24 марта.
10. *Федоров А.В.* Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 55–56.

References

1. *Reimers N.F.* Environmental Management. Reference dictionary. M.: Thought, 1990. 637 p.
2. *Snakin V.V.* Ecology and Nature Protection. Reference dictionary / Under editorship of the academician A.L. Yanshin. M.: Academia, 2000. 384 p.
3. *Zaitsev V.A.* Industrial Ecology: Textbook. M.: De Lya, 1999. 140 p.
4. Industrial Ecology: Textbook/ Under the editorship of V.V. Denisov. Rostov on / Д: Fenix; M: IKTs «MarT», 2009. 720 p.
5. Industrial Ecology. Part 1: textbook for students of correspondence department. M.: MNEPU publishing house, 2002. 133 p.
6. *Fatkulin S.T.* Prevention of Ecological Crimes Committed by Legal Entities // *Viktimologiya*. 2016. No. 1 (7). P. 48–52.
7. *Nadtochy Yu.V.* Criminal Legal Protection of the Sea Environment: dis. ...cand. of law. Vladivostok, 2005. 254 p.
8. *Zevlakov E.N.* Ecological Crimes: Concepts, Types, Responsibility Problems: extended abstract ... dis.of doc.of law. M., 1991. 52 p.
9. *Kozlova N.* Start elimination. The Law on Criminal Liability of Legal Entities is introduced to the State Duma //the Russian newspaper. 2015. 24 mach.
10. *Fedorov A.V.* Criminal Responsibility of Legal Entities for Corruption Crimes // *Journal of Russian law*. 2015. No. 1. P. 55–56.

УДК 349.41

О.В. Куликова

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ ЛЕСОВ
ОТ ПОЖАРОВ

Введение: в статье рассматриваются отдельные аспекты охраны лесов от пожаров на территории Российской Федерации с учетом внесенных в лесное законодательство изменений. Отмечается, что целью зонирования территории лесного фонда по способам применения сил и средств пожаротушения является деление территории на зоны охраны. **Цель:** проанализировать изменения действующего лесного законодательства, связанного с проведением лесопожарных мероприятий. **Методологическая основа:** диалектика, абстрагирование, анализ, синтез, дедукция, логический, формально-юридический методы, метод межотраслевых юридических исследований. **Результаты:** обоснована актуальность проблемы, связанной с отношением территорий к тому или иному виду охраны. Лесорастительные условия, степень освоения и уровень интенсивности ведения лесного хозяйства обуславливают необходимость применения того или иного способа охраны лесов. **Выводы:** несмотря на внесение изменений в лесное законодательство по вопросам лесопожарного зонирования территорий, необходимо совершенствовать механизм реализации утвержденных норм, т.к., к сожалению, ежегодно фиксируется большое количество лесных пожаров.

Ключевые слова: лес, правовая охрана лесов, пожары, лесопожарное зонирование территории, наземное патрулирование, авиационное патрулирование, зоны охраны.

© Куликова Ольга Валентиновна, 2018

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kulikovaov.sgar@rambler.ru

© Kulikova Olga Valentinovna, 2018

Candidate of Law, Associate professor of the Department of Land and Environmental law (Saratov State Law Academy)

O.V. Kulikova

CERTAIN ASPECTS OF FOREST PROTECTION FROM FIRE

Background: the article deals with certain aspects of forest protection from fires on the territory of the Russian Federation with due regard to the amended Forest legislation. It is noted that for the purpose of zoning forestry funds territories according to the ways of workforce and means of firefighting application is the division of the territory into security zones. **Objective:** the author of the article intends to analyze the changes in the current Forest legislation related to firefighting practice. **Methodology:** in doing the article the following methods of study were used: dialectic method, method of abstraction, analysis, synthesis, deduction, logical methods, legalistic method, inter-branch legal one. **Results:** the topicality of the problem connected with placing territories to some form of protection is justified in the article. The bio-geographical forest conditions, the level of exploration and the intensity of forest management necessitate the use of a method of forest protection. **Conclusions:** despite the amendments in forest legislation on forest fire zoning of territories, it is necessary to develop the mechanism for implementing the approved norms as every year a large number of forest fires is recorded.

Key-words: forest, legal protection of forests, fires, forest fire zone zoning, ground patrolling, air patrolling, security zones.

Охрана леса — одна из основных функций органов государственной и муниципальной власти, направленная на выполнение ряда организационно-правовых, превентивных, ликвидационных и компенсационных мероприятий по мониторингу, предупреждению, борьбе и устранению последствий пожаров, загрязнений и иных негативных воздействий на лесных участках, которая осуществляется, исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе [1, с. 197].

В юридической литературе при рассмотрении вопросов правовой охраны лесов отмечается их многофункциональное значение. «В экологическом отношении лес является комплексом экологических систем, объединяющих в одно целое растительный и животный мир, земельные и водные ресурсы. Он выполняет климаторегулирующие, средозащитные, почвозащитные, водоохранные, санитарно-оздоровительные функции, служит источником пополнения атмосферы кислородными запасами, фильтрует отходы производства и очищает воздух, является средой обитания зверей и птиц, насекомых и других животных. Экономическая функция леса проявляется в том, что он выступает источником древесины и другой лесной продукции, необходимой для удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения. Велико культурно-эстетическое, научно-познавательное, рекреационное и оздоровительное значение леса в жизни человека» [2, с. 244].

Правовая охрана лесов рассматривается в лесном праве как система мероприятий, направленных на сохранение лесов от уничтожения, повреждения, ослабления и иных негативных последствий. При этом не имеет значения, обусловлено ли это неблагоприятными природными явлениями или деятельностью человека.

В широком смысле понятие «охрана лесов» в лесном законодательстве не употребляется. Воспроизводство лесов и лесоразведение, организация рационального использования лесов, подразделение их по целевому назначению, ответственность за нарушения лесного законодательства и иные институты лесного права, призванные обеспечить сохранение лесов, в нормативных правовых актах не принято называть охраной лесов.

Центральное место в мероприятиях по сохранению лесов занимает охрана лесов от пожаров, которая включает комплекс организационных, технических, правовых и других мер, направленных на предотвращение, своевременное обнаружение и ликвидацию лесных пожаров [3, с. 4]. Мероприятия по охране лесов от пожаров осуществляются с учетом биологических, лесоводственных, экологических, региональных и других особенностей.

Пожар — неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства¹. Лесной пожар — это стихийное, неуправляемое распространение огня в лесу. Лесные пожары принято разделять на три вида: низовые, верховые и подземные (почвенные, торфяные).

Низовой пожар характеризуется распространением огня по напочвенному покрову. Горят лесной отпад, состоящий из мелких ветвей, коры, хвои, листьев; лесная подстилка, сухая трава и травянистая растительность; мелкий подрост и кора в нижней части древесных стволов. По скорости распространения огня и характеру горения низовые пожары бывают беглые и устойчивые.

Верховой пожар распространяется по кронам деревьев. При этом чаще всего горит весь древостой. Возникновение и развитие верховых пожаров происходит в основном от низовых в древостоях с низкоопущенными кронами, в разновозрастных хвойных, в многоярусных и с обильным подростом насаждениях, а также в горных лесах.

Подземный пожар — пожар, при котором горение распространяется на всю глубину торфяного слоя почвы, включая лесную подстилку и слой сухого торфяного горизонта.

В соответствии с ч. 2 ст. 51 Лесного кодекса РФ² (далее — ЛК РФ) в зависимости от экономического и экологического значения лесов, а также социально-экономического развития территорий и природной пожарной опасности лесов выделяются зоны охраны лесов от пожаров различными способами (с использованием наземных, авиационных или космических средств) (лесопожарное зонирование).

Лесорастительные условия, степень освоения и уровень интенсивности ведения лесного хозяйства обуславливают необходимость применения наземной и авиационной охраны лесов. Основными критериями при отнесении территорий к тому или иному виду охраны является возможность своевременно обнаружить и потушить лесной пожар, исходя из наличия сил и средств тушения и возможности их оперативной доставки к месту работ.

В настоящее время охрану лесов от пожаров обеспечивают:

наземная лесная охрана — около 16,4% площади лесов;

наземная лесная охрана в сочетании с авиационным обнаружением лесных пожаров — на площади около 10,5%;

авиационная охрана (обнаружение и тушение лесных пожаров авиационными методами) — на площади около 47,2%.

¹ См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649; 2017. № 31, ч. I, ст. 4765.

² См.: Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 1 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2017. № 27, ст. 3940.

Неохраняемая часть площади лесов составляет около 25,9% площади земель лесного фонда [4, с. 346].

Границы районов наносят на специальные карты. Разделение лесов на районы охраны служит основанием для планирования, создания и размещения сил и средств пожаротушения и не исключает совместных действий наземной и авиационной служб.

Целью зонирования территории лесного фонда по способам применения сил и средств пожаротушения является деление территории на зоны охраны. Под зоной охраны понимается территория лесного фонда с определенными способами мониторинга и применения сил и средств при тушении лесных пожаров, реализуемыми специализированными лесопожарными формированиями. Поскольку одной из основных составных частей мониторинга является обнаружение лесных пожаров, разбиение территории лесного фонда на зоны охраны означает деление ее на зоны с определенным сочетанием сил и средств при обнаружении лесных пожаров и способа применения сил и средств при тушении лесных пожаров.

Территория лесного фонда, для которой производится зонирование, — это территория, обслуживаемая специализированными лесопожарными формированиями. Рассматриваются четыре зоны охраны:

1. Применяемые при обнаружении силы и средства — наземные, применяемые при тушении силы и средства — наземные.
2. Применяемые при обнаружении силы и средства — авиационные, применяемые при тушении силы и средства — наземные.
3. Применяемые при обнаружении силы и средства — авиационные, применяемые при тушении силы и средства — авиационные.
4. Обнаружение пожаров происходит при помощи космических средств, тушение пожаров не производится в режиме регулярной работы специализированных лесопожарных формирований.

В таблице представлено лесопожарное зонирование земель лесного фонда в округах Российской Федерации³.

Наименование округа Российской Федерации	Общая площадь земель лесного фонда, тыс. га	Зоны охраны лесов от пожаров			
		Зона наземного обнаружения и тушения, тыс. га	Зона лесоавиационных работ		
			Зона авиационного обнаружения и наземного тушения, тыс. га	Зона авиационного обнаружения и тушения, тыс. га	Зона исключительного обнаружения с помощью космических средств и преимущественно авиационного тушения, тыс. га
Всего по Российской Федерации	1140212,1	72746,2	118098,9	359193,1	590174,5
Центральный ФО	22840,6	15762,5	7078,2	-	-
Северо-Западный ФО	106031,5	10974,9	30113,6	588863	6057,4
Южный ФО	3064,7	2111,2	953,5	-	-

³ См.: Приказ Рослесхоза от 16 февраля 2017 г. № 65 «Об установлении лесопожарного зонирования земель лесного фонда и о признании утратившими силу некоторых приказов Федерального агентства лесного хозяйства». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Окончание таблицы

Северо-Кавказский ФО	1857,1	1857,1	-	-	-
Приволжский ФО	39290,2	11977,3	16768,5	10544,4	-
Уральский ФО	112100,7	3531,7	12420	78069,7	18079,3
Сибирский ФО	358438,8	22232,3	38658,2	104592,2	192955,3
Дальневосточный ФО	496589,1	4299,2	12106,9	107100,5	373082,5

Обнаружение лесных пожаров и наблюдение за их развитием с использованием наземных средств (наземное патрулирование, наблюдение с пожарных наблюдательных пунктов (вышек, мачт, павильонов и других наблюдательных пунктов) осуществляются в населенных пунктах, где расположены городские леса; территориях с развитой, используемой в течение всего пожароопасного сезона (вне зависимости от погодных условий) дорожной сетью и водными путями, а также на лесных участках, имеющих общую границу с населенными пунктами и объектами инфраструктуры⁴.

Патрулирование лесов проводится по маршрутам, установленным (запланированным) с учетом классов пожарной опасности насаждений, наличия источников огня и класса пожарной опасности по лесорастительным и погодным условиям, а также других факторов, оказывающих влияние на возможность возникновения лесных пожаров.

Патрульная группа или лесник должны иметь подручные средства и набор средств для самостоятельной ликвидации пожара. При обнаружении пожара патрульный немедленно приступает к тушению и докладывает в лесничество, авиаотделение, штаб тушения пожара его характеристику, предполагаемую или установленную причину возникновения, при необходимости запрашивает помощь. Место обнаружения лесного пожара (его привязка к местности) дается по лесопожарной карте, схеме лесонасаждений с указанием квартала или по известным ориентирам.

При организации наблюдения за развитием лесных пожаров с использованием пожарных наблюдательных пунктов используются средства связи, позволяющие сообщать о лесном пожаре в специализированную диспетчерскую службу, а также уполномоченным органам государственной власти, лицам, осуществляющим мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров (в т.ч. с использованием авиационных средств) и тушение лесных пожаров на территории соответствующего лесничества, лесопарка. Протяженность патрульных маршрутов в зависимости от уровня пожарной опасности может быть различной.

Авиационные работы по охране лесов от пожаров осуществляются на территориях, на которых обнаружение и тушение лесных пожаров наземными средствами затруднено либо невозможно. Авиационное патрулирование осуществляется в зоне проведения лесоавиационных работ, а также на основании решения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ, реализующего переданные ему полномочия в области лесных отношений, в границах территории, признанной зоной чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров.

⁴ См.: Приказ Минприроды России от 23 июня 2014 г. № 276 «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров» (в ред. от 1 июня 2016 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В соответствии со ст. 57 ЛК РФ охрана лесов от пожаров включают в себя следующие виды авиационных работ:

авиационное патрулирование;

тушение лесных пожаров;

доставку воздушными судами лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря к месту тушения лесного пожара и обратно.

При авиационном патрулировании осуществляются следующие мероприятия: обнаружение лесных пожаров, иных негативных воздействий природного и антропогенного характера на леса (в части, влияющей на пожарную опасность в лесах), определение их площадей и других качественных и количественных показателей;

выявление нарушений правил пожарной безопасности и правил санитарной безопасности в лесах (в части, влияющей на пожарную опасность в лесах);

оповещение органов государственной власти и органов местного самоуправления о лесных пожарах, пожарной безопасности в лесах и правилах санитарной безопасности в лесах, нарушениях правил пожарной безопасности в лесах и санитарной безопасности в лесах;

выполнение отдельных мер пожарной безопасности в лесах⁵.

Начиная с 1978 г., в целях охраны лесов от пожаров используют оперативную спутниковую информацию, которая позволяет оценивать метеообстановку, контролировать динамику развития лесных пожаров и складывающуюся пожарную обстановку для разработки мер по тушению, учитывать площади, пройденные огнем, получать другую информацию для разработки лесоохранных мер.

Обнаружение лесных пожаров и наблюдение за их развитием с использованием космических средств (специализированной автоматизированной информационной системы дистанционного зондирования Земли) осуществляются в лесах, расположенных на землях лесного фонда.

Полученные с использованием космических средств сведения на основании решения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего переданные ему полномочия в области лесных отношений, могут быть уточнены с использованием авиационных или наземных средств.

Фотоснимки применяют для составления карты прогнозируемой пожарной опасности, обзорных карт горимости и изменений в лесах, вызванных пожарами, контроля горимости земель лесного фонда, определения мер по тушению пожаров, получения синоптической обстановки и других данных.

На землях лесного фонда Саратовской области в 2017 г. на площади 513,1 га произошло 28 лесных пожаров. Причинами лесных пожаров стали неосторожное обращение с огнем (12 случаев) и переход огня с сопредельных территорий (16 пожаров). Для осуществления наземного мониторинга пожарной безопасности в лесах сформировано 36 лесопожарных групп (215 чел.), патрулирование велось по 170 маршрутам общей протяженностью 12,8 тыс. км. Всего в регионе в 2017 г. произошло 3 крупных лесных пожара, 2 из которых — в Красноармей-

⁵ См.: Приказ Минприроды России от 15 ноября 2016 г. № 597 «Об утверждении Порядка организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров и Порядка организации и выполнения авиационных работ по защите лесов». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ском лесничестве⁶. На мероприятия по охране лесов от пожаров предусмотрено 39,3 млн руб., из них 23,4 млн — средства федерального бюджета, 15,9 млн — средства из региональной казны. Пожарную безопасность на землях лесного фонда обеспечивают 23 лесохозяйственных учреждения. В случае возникновения чрезвычайных ситуаций из-за лесных пожаров предусмотрено привлечение сил и средств сторонних организаций (силы МЧС, фермерские хозяйства и т.д.), более 4,4 тыс. чел., свыше 770 единиц техники и 3,2 тыс. единиц противопожарного инвентаря и снаряжения. Для оказания содействия государственным лесным инспекторам для пресечения и предотвращения нарушений лесного законодательства созданы группы внештатных общественных инспекторов из 52 чел.⁷

Все леса России подлежат охране от пожаров. Охрана лесов осуществляется с учетом их биологических и региональных особенностей и включает комплекс организационных, правовых и других мер.

В системе лесного хозяйства есть специальные службы (наземные и авиационные), выполняющие и контролирующие работы по предупреждению возникновения и распространения лесных пожаров, их обнаружению и тушению. Однако эти задачи могут быть успешно решены только при участии лесопользователей и населения, которые должны заботиться о недопущении возникновения лесных пожаров и быть готовыми к их тушению.

Библиографический список

1. Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: научно-практическое пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. 352 с.
2. *Петров В.В.* Правовая охрана природы в СССР. М.: Юридическая литература, 1984. 370 с.
3. *Щетинский Е.А.* Тушение лесных пожаров: пособие для лесных пожарных. М.: ВНИИЛМ, 2002. 104 с.
4. Справочник лесничего / под ред. А.Н. Филипчука. М.: ВНИИЛМ, 2013. 640 с.

References

1. Monitoring of Legislation on Forests and Fauna: Scientific and practical guidebook / Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. M.: Publishing house "Jurisprudence", 2011. 352 p.
2. *Petrov V.V.* Legal Protection of Nature in the USSR. M.: Juridical Literature, 1984. 370 p.
3. *Schetinsky E.A.* Extinguishing Forest Fires: a manual for forest firefighters. M.: VNIILM, 2002. 104 p.
4. Handbook of a Forest Ranger / Edited by A.N. Filipchuk. Moscow: VNIILM, 2013. 640 p.

⁶ URL: <http://www.vzsar.ru/news/2017/11/30> (дата обращения: 15.03.2018).

⁷ URL: <https://regnum.ru/news> (дата обращения: 15.03.2018).

УДК 349.6

Ю.В. Сорокина, Е.А. Сухова

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЗАЦИИ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ В УСЛОВИЯХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Введение: статья посвящена современным проблемам создания благоприятной окружающей среды в городских поселениях. **Цель:** обосновать необходимость осуществления различных видов градостроительной деятельности для достижения устойчивого развития городов. **Методы:** комплексность и системность затронутой проблемы предполагает использование как сравнительно-правового, так и аналитического инструментария. **Результаты:** обоснована значимость предлагаемых мер, направленных на совершенствование правового регулирования в области экологической градостроительной деятельности. **Выводы:** необходимо дальнейшее системное и объективное совершенствование правового регулирования в области охраны отдельных природных ресурсов.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, природные ресурсы, урбанизированные территории, устойчивое развитие, экологическая безопасность.

Yu. V. Sorokina, E. A. Sukhova

LEGAL PROBLEMS OF URBAN ENVIRONMENT GREENING IN THE CONDITIONS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RUSSIA

Background: the article is devoted to the modern problems of creation of the favorable environment in urban settlements. **Objective:** the author of the article intends to prove the need of implementation of different types of urban planning activity for achievement of sustainable development of the cities. **Methodology:** complexity and consistency of the touched issue supposes using both comparative-legal and analytical tools. **Results:** theoretical and practical shortcomings of development of the favorable urban environment touched in article have allowed the researches to prove the importance of the proposed measures directed at the improvement of the legal regulation in the field of ecological urban-planning activity. **Conclusions:** the authors of the article provide the reason for the necessity of further systematic and objective improvement of the legal regulation in the field of certain natural resources protection.

Key-words: urban-planning activity, natural resources, urbanized territories, sustainable development, ecological safety.

© Сорокина Юлия Викторовна, 2018

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: al-sorokin@yandex.ru

© Сухова Елена Александровна, 2018

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); suhova-elena@yandex.ru

© Sorokina Yulia Viktorovna, 2018

Candidate of Law, Associate professor of Land and Ecological law department (Saratov State Law Academy)

© Sukhova Elena Aleksandrovna, 2018

Candidate of Law, Associate professor of Land and Ecological law (Saratov State Law Academy)

Одной из самых значимых мировых проблем современности признана стремительная урбанизация. Рост городов и изменение климата, которые наблюдаются во всем мире, порождают серьезные трудности, связанные с энергообеспечением, озеленением, ресурсообеспечением, возможностью передвижения. Как отмечается в Новой программе развития городов, утвержденной 23 декабря 2016 г. на Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию Хабитат – III, к 2050 г. ожидается, что городское население мира увеличится почти в 2 раза, таким образом, урбанизация будет одной из наиболее радикальных тенденций XXI века. Население, экономическая деятельность, социальное и культурное взаимодействие, а также экологическое и гуманитарное воздействие, все в большей мере концентрируются в городах, и это создает огромные проблемы для устойчивости в том, что касается, в частности, жилья, инфраструктуры, основных услуг, продовольственной безопасности, здравоохранения, образования, достойной работы, безопасности и природных ресурсов¹.

Урбанизированные территории (города, мегаполисы), являющиеся основной средой обитания большей части человечества, с высокой концентрацией промышленных, жилых и прочих непромышленных объектов создают сложную, комплексную экологическую проблему. Эти территории характеризуются максимальным уровнем антропогенной нагрузки, поэтому естественные экосистемы городов постепенно уничтожаются или кардинально трансформируются.

Все более возрастающее воздействие городов на окружающую среду обуславливает ответное усиление влияния трансформированного природного комплекса на процесс развития городских поселений. Вследствие этого зависимость городских жителей от состояния природной среды также возрастает. Традиционный современный город находится в конфликте с биосферой, биорегионом, носит потребительский и добывающий характер, загрязняет окружающую среду. Он не связан с компонентами экосистемы, за исключением негативного воздействия на них [1, с. 33].

В крупных городах вместо природных систем возникают системы антропо-природные, которые, по мнению теоретиков и практиков градостроения, сохраняют способность к частичному восстановлению. Для этого требуется поэтапная оценка состояния среды обитания в городах с учетом всевозможных экологических приоритетов. Можно обозначить следующие возможные направления градостроительной деятельности, которые помогут улучшить сложившуюся к настоящему моменту ситуацию:

- а) включение в городскую структуру природных ландшафтов — водоемов, лесопарков, уникальных рельефов;
- б) установление баланса между урбанизированными и естественными городскими территориями;
- в) увеличение площади зеленых насаждений на душу населения за счет городских лесов и лесопарков;
- г) формирование озелененных санитарно-защитных зон между промышленными и иными предприятиями и жилыми строениями;
- д) перемещение вредных производств за пределы жилой застройки;
- е) строительство окружных автомобильных дорог, скоростных магистралей для оптимизации транспортных потоков в городской черте;

¹ См.: Новая программа развития городов. URL: [http://unhabitat.ru/assets/files/publication/Documents/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-\(R\).pdf](http://unhabitat.ru/assets/files/publication/Documents/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-(R).pdf) (дата обращения: 11.12.2017).

ж) организация рекреационных зон на берегах водных объектов и в городских лесах;

з) проведение экологического мониторинга окружающей среды.

По мере социально-демографических изменений города преобразуются и изменяются, поэтому проблемы сохранения окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и здоровья человека крайне актуальны в настоящее время и это не только вопрос сохранения природы, но и вопрос сохранения человеческой цивилизации в целом.

Стратегия устойчивого развития стала в настоящее время основополагающей концепцией развития мирового сообщества. Ей было посвящено множество работ как зарубежных [2, с. 101–110; 3, с. 119–127; 4], так и российских исследователей [5; 6; 7, с. 5–13]. Однако ухудшение состояния окружающей среды в городах в результате ее загрязнения, применения неустойчивых моделей потребления и производства, утраты биоразнообразия, давления на экосистемы, стихийных и антропогенных бедствий, а также изменения климата и связанных с ним рисков, остается на данный момент одним из основных препятствий на пути к обеспечению устойчивого развития во всем мире, а социальная и экономическая изоляция и пространственная сегрегация являются неопровержимой реальностью в городах и других населенных пунктах. В Новой программе развития городов также подчеркивается: «Мы по-прежнему далеки от надлежащего решения этих и других существующих и возникающих проблем, и существует необходимость использовать возможности, открывающиеся в результате урбанизации как одной из движущих сил последовательного экономического роста, социального и культурного развития, охраны окружающей среды, и ее потенциальный вклад в достижение преобразовательного и устойчивого развития»².

Дальнейшая урбанизация и, как следствие, деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества среды, необходимые для жизни. Поэтому на урбанизированных территориях необходимо создание экологически безопасных условий для жизни человека, что достигается эффективным правовым регулированием и управлением качеством городской среды на основе принципов устойчивого развития.

В Российской Федерации, как и в большинстве стран мира, экологический фактор существенно воздействует на качество жизни большинства городского населения страны. В 44 городах России (20% городов) уровень загрязнения воздуха характеризуется как высокий и очень высокий. В городских агломерациях отмечаются наибольшие объемы сброса загрязненных сточных вод. Так, на долю 30 городов России в 2016 г. пришлось 4,8 млрд м³, или свыше 33% всего объема загрязненных сточных вод, сброшенных в природные водные объекты нашей страны. Отвод земель под объекты транспортной инфраструктуры, городскую застройку, размещение отходов также неразрывно связаны с негативным воздействием на окружающую среду. Транспортные сети, связывающие города, способствуют фрагментации и деградации естественного ландшафта³.

В целях решения обозначенных проблем Российская Федерация всецело поддерживает мировую установку на устойчивое развитие как человеческой цивилизации в целом, так и российской нации. В рамках отечественной нормативной

² URL: [http://unhabitat.ru/assets/files/publication/Documents/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-\(R\).pdf](http://unhabitat.ru/assets/files/publication/Documents/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-(R).pdf) (дата обращения: 11.12.2017).

³ См.: О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации за 2016 год. Государственный доклад. М., 2016.

правовой базы по данному вопросу следует отметить Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»⁴; утвержденную Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию⁵; утвержденную Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. Экологическую доктрину Российской Федерации⁶; Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»⁷; утвержденные Указом Президента РФ 30 апреля 2012 г. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁸; Распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года»⁹; утвержденную Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 Стратегию экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года¹⁰, содержащие положения о необходимости устойчивого развития.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. содержится жесткая оценка состояния окружающей среды в городах России: окружающая среда в городах и на прилегающих к ним территориях, где проживают 74% населения страны, подвергается существенному негативному воздействию, источниками которого являются объекты промышленности, энергетики и транспорта, а также объекты капитального строительства. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживают 17,1 млн чел., что составляет 17% городского населения страны. Наличие густонаселенных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения окружающей среды и деградацией природных объектов, отнесено в Стратегии к одному из внутренних вызовов экологической безопасности нашего государства.

Однако, несмотря на это, в стране наблюдается лишь фрагментарное движение по реализации принципов экологически устойчивого развития городов. Приведенный перечень нормативных правовых актов не содержит единого системного подхода в отношении правового регулирования устойчивого развития городов. В большинстве российских городов не получила распространения практика принятия и реализации «Местных повесток дня на XXI век» — документов, в которых идеи и принципы устойчивого развития приобретают форму конкретных планов действий на основе разработки соответствующих долгосрочных стратегий.

Как справедливо отмечает В.А. Холопов, почти все региональные столицы и крупнейшие города обзавелись собственными стратегическими планами развития. Они совмещают очень общие перспективы и очень частные программы без достаточной стыковки первого со вторым и объяснения, каким образом плановая деятельность различных городских структур работает на стратегические цели [8, с. 3–11].

В последнее время бытует мнение, что система городского планирования в развивающихся странах служит причиной многих городских проблем, устанавливая нереальные нормативы и ограничения, что стимулирует рост городской

⁴ См.: Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 6, ст. 436.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 15, ст. 1572.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

⁸ Документ официально не опубликован. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6, ст. 1014.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17, ст. 2546.

нищеты и неблагополучия в социальной сфере. Предполагается решить ряд целевых задач, от которых зависит устойчивое развитие городских структур и поселений: свертывание процесса разрастания городов и развитие компактного строительства; сохранение и рациональное использование невозобновляемых ресурсов; принятие мер по предотвращению истощения возобновляемых ресурсов; оптимальная утилизация и переработка отходов производства; принятие мер по сокращению потребления электроэнергии. В результате должно быть обеспечено пространственное единство застройки, зеленых массивов и водных поверхностей, что приводит к обеспечению жизненно необходимых потребностей населения. Наличие зеленой растительности в городах наиболее ярко свидетельствует об определенной степени экологического благополучия. Можно рассмотреть это на конкретном примере гг. Саратова и Энгельса. В настоящее время на территории г. Саратова имеется примерно 310 га насаждений общего пользования (парки, скверы, сады, бульвары), или 3,6 м² на одного жителя (должно быть примерно 18,0 м²). Работы по благоустройству, гидротехническому, дорожному и капитальному строительству объектов отдыха должны вестись за счет средств бюджетов гг. Саратова и Энгельса, а также за счет инвестиционных вложений крупных инвесторов.

Расчетная стоимость работ, которые должны быть выполнены по линии лесохозяйственных мероприятий за счет средств Министерства природных ресурсов и экологии Саратовской области в течение 10 лет, составляет 136618 тыс. руб., или немногим более 13 млн руб. ежегодно, что соизмеримо с затратами в настоящее время.

Расчетная стоимость капиталовложений по организации лесопарков, гидропарков, их благоустройству, строительству прудов и водоемов составляет примерно 170 млн руб., что вполне компенсируется повышением производительности труда и сохранением здоровья жителей этих крупных промышленных центров Поволжья. По данным визуального учета, в лесопарках будет отдыхать около 15%, или 75 тыс. работающих. Учитывая, что после однодневного отдыха в лесопарке производительность труда в течение только одного дня в неделю станет выше обычного на 5%, следует ожидать прироста произведенной продукции примерно на 65 тыс. руб.¹¹

Кроме того, прибыль от реализации древесины, полученной от рубок ухода, санитарных рубок и рубок формирования в зеленой зоне, заготовки недревесных лесных ресурсов (древесная зелень на корм скота, лесное техническое сырье и др.), пищевых лесных ресурсов (сбор диких плодов и ягод, грибов и др.) составит не менее 30 млн руб., а суммарный доход от создания и благоустройства зеленой зоны, а также от сохранения здоровья ее посетителей может составить не менее 50 млн руб. в год. Таким образом, затраты на организацию и благоустройство зеленой зоны окупятся в течение 3–4 лет, а благодарность жителей Саратова и Энгельса наступит на следующий год после завершения благоустройства.

В 2017 г. из бюджета Саратова на содержание зеленых зон, высадку деревьев и цветов было выделено 54 млн руб. Это больше, чем было отпущено на финансирование таких мероприятий в 2015–2016 гг. Несмотря на положительную динамику, необходимо совершенствовать законодательство в сфере охраны окружающей среды и выделять больше средств на реализацию экологических программ, потому что более 60% городского «зеленого фонда» нуждается в

¹¹ URL: <https://news.sarbc.ru/main/2017/05/24/199744.html> (дата обращения: 03.12.2017).

замене, ввести паспортизацию деревьев и кустарников, создать специализированную организацию, отвечающую за качественное содержание городского ландшафта, а также включить в состав комиссии по контролю за сохранением и созданием зеленых насаждений представителей экологических общественных организаций¹².

В соответствии с Постановлением Правительства Саратовской области от 13 июня 2017 г. № 303-П «Об утверждении Стратегии озеленения населенных пунктов Саратовской области»¹³, были определены стратегические цели, задачи и принципы ведения озеленительных работ до 2040 г., в т.ч. сделан упор на обеспечение благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала населенных пунктов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений.

Реализация Стратегии приведет к улучшению состояния окружающей среды, повысит эстетическую привлекательность городов и обеспечит развитие туристско-рекреационного комплекса. Кроме того, дальнейшее системное и объективное совершенствование правового регулирования в области охраны отдельных природных ресурсов, использование которых влияет на состояние окружающей среды городов, а от нее в свою очередь зависит их сохранение и восстановление, необходимо для повышения эффективности экологического законодательства и экологической политики нашего государства. Высокая результативность такой политики заложит основание появления более здоровых поколений в экологически развитом государстве.

Библиографический список

1. *Мулдагалиева Е.О.* Эволюция предпосылок понятия «экополис» в градостроительной теории XX–XXI веков // АМИТ. 2013. № 2 (23). С. 15–19.
2. *Barbier E.* The Concept of Sustainable Development // Environmental Conservation. 1987. Vol. 14 (2). P. 101–110.
3. *Brown L.* From Growth to Sustainable Development / L. Brown, S. Postel, C. Flavin // Population, Technology, and Lifestyle: Transition to Sustainability. Washington: Island Press, 1992. 224 p.
4. *Rogers P.* An Introduction to Sustainable Development / P. Rogers, J. Kazi, J.A. Boyd. London : Earthscan, 2008. 416 p.
5. *Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е.* Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России. М.: ИНФРА-М, 2005. 224 с.
6. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева. М.: Экономика, 2002. 414 с.
7. *Бринчук М.М.* Концепция устойчивого развития: потребности в совершенствовании // Астраханский вестник экологического образования. 2015. № 1 (31). С. 5–11.
8. *Холопов В.А.* Роль концепции устойчивого развития города в реализации муниципального стратегического менеджмента (на примере муниципального образования г. Рязань) // Право и управление. XXI век. 2009. № 1. С. 3–11.

References

1. *Muldagaliyeva E.O.* Evolution of Prerequisites of the Concept «Ecopolice» of the Urban-planning Theory of the 20–21st Centuries // AMIT. 2013. № 2 (23). 15 p.
2. *Barbier E.* The Concept of Sustainable Development // Environmental Conservation. 1987. Vol. 14 (2). 101-110 p.

¹² URL: <https://news.sarbc.ru/main/2017/05/24/199744.html> (дата обращения: 03.12.2017).

¹³ Документ официально не опубликован. Доступ из справ.-правовой системы «Кодекс».

3. *Brown L.* From Growth to Sustainable Development / L. Brown, S. Postel, C. Flavin // Population, Technology, and Lifestyle: Transition to Sustainability. Washington: Island Press, 1992. 224 p.

4. *Rogers P.* An Introduction to Sustainable Development / P. Rogers, J. Kazi, J.A. Boyd. London: Earthscan, 2008. 416 p.

5. *Danilov-Danilyan V.I., Losev K.S., Reyf I.E.* Before the Main Challenge to Civilization. View from Russia. M.: INFRA-M, 2005. 224 p.

6. Strategy and Problems of Sustainable Development of Russia in the XXI Century / under the editorship of A.G. Granberg, V.I. Danilov-Danilyan, M.M. Tsikanov, E.S. Shopkoyev. M.: Economy, 2002. 414 p.

7. *Brinchuk M.M.* Concept of Sustainable Development: Needs for Improvement // Astrakhan bulletin of ecological education. 2015. № 1 (31). 5–13 p.

8. *Kholopov V.A.* A Role of the Concept of Sustainable Development of the City in Realization of Municipal Strategic Management (on the example of municipal unit Ryazan) // The Law and Management. 21st century. 2009. № 1.3–11 p.

УДК 349.6

Ю.А. Плотникова, Е.А. Тарасова

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Введение: в статье рассматриваются правовые основы регламентации сферы обеспечения безопасности при использовании атомной энергии как важнейшей составляющей энергетической отрасли Российской Федерации. **Цель:** обосновать необходимость функционирования системы мероприятий по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии. **Методы:** комплексность обеспечения безопасности при использовании атомной энергии предполагает использование частнонаучного (специально-юридического, формально-юридического, сравнительно-правового) инструментария. **Результаты:** проанализированы актуальные данные научно-практического характера; обоснована значимость сложившейся практики и мер, направленных на обеспечение безопасности при использовании атомной энергии и учета внешних воздействий природного и техногенного происхождения на объекты использования атомной энергии. **Выводы:** необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в сфере использования атомной энергии в Российской Федерации при обеспечении безопасности, т.к. негативное воздействие на окружающую среду при безаварийной эксплуатации АЭС незначительно, однако даже малейший сбой в работе станции может привести к долговременным последствиям разрушительного характера.

© Плотникова Юлия Анатольевна, 2018

Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: plotn-yulya@yandex.ru

© Тарасова Елена Анатольевна, 2018

Старший преподаватель кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: plotn-yulya@yandex.ru

© Plotnikova Yuliya Anatolievna, 2018

Candidate of Law, Associate professor of Land and Ecological Law department (Saratov State Law Academy)

© Plotnikova Yuliya Anatolievna, 2018

Candidate of Law, Associate professor of Land and Ecological Law department (Saratov State Law Academy)

Ключевые слова: атомная энергия, АЭС, энергетическая отрасль, охрана окружающей среды, энергетическая безопасность, радиационная безопасность, электроэнергия, энергоблок, АО «Концерн Росэнергоатом», ядерная безопасность.

Yu.A. Plotnikova, E.A. Tarasova

LEGAL SUPPORT OF SAFETY WHEN USING NUCLEAR ENERGY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Background: the article deals with the legal basis for regulating the sphere of safety in the use of nuclear energy as an important component of the energy industry of the Russian Federation. **Objective:** the authors of the article intend to justify the need for functioning of the system of measures to support safety in the use of nuclear energy. **Methodology:** complexity of supporting safety in the use of nuclear energy involves the use of private scientific (special-legal, formal-legal, comparative-legal) tools. **Results:** the analysis of the given actual data of scientific and practical nature, allowed to justify the significance of the current practice and measures aimed at ensuring safety in the use of nuclear energy and taking into account the external impacts of natural and man-made origin on the objects for the use of nuclear energy. **Conclusions:** the research revealed the need for further improvement of legislation in the field of nuclear energy use in the Russian Federation while supporting its safety, as the negative impact on the environment during accident-free operation of nuclear power plants is insignificant, but even the slightest failure in the operation of the plant can lead to long-term consequences of destructive nature.

Key-words: atomic energy, nuclear energy NPP, power branch, environmental protection, energy security, radiation safety, electric power, power unit, JSC Rosenergoatom Concern, nuclear safety.

Атомная отрасль энергетики России существует более 60 лет. За эти годы специалистами в этой сфере накоплен колоссальный опыт в научных исследованиях, технологических разработках и эксплуатации объектов атомной энергетики.

В настоящее время атомная энергетика является высокотехнологичным сегментом экономики страны, призванным обеспечивать устойчивое развитие экономики России и гарантировать энергетическую безопасность государства. По уровню научно-технических разработок российская атомная энергетика является одной из лучших в мире и занимает 3-е место в структуре производства электроэнергии в Российской Федерации после ТЭС и ГЭС¹. Отметим также, что атомная энергетика является наиболее экономичным способом получения энергии в сравнении с другими (большое количество «чистой» (за исключением отходов) энергии, которую производят атомные электростанции (далее — АЭС), экономично используя при этом ядерное топливо), но данная деятельность сопряжена с особыми рисками как для окружающей среды, так и для общества. В большинстве случаев эти риски носят трансграничный характер. Поэтому российское законодательство в области обеспечения безопасности при использовании атомной энергии учитывает основные направления развития атомной отрасли: инновационных технологий, создание современной системы учета че-

¹См.: Атомная энергетика России — локомотив для развития других отраслей. URL: <http://madenergy.ru/stati/atomnaya-energetika-rossii.html> (дата обращения: 01.12.2017).

ловеческого фактора в целях безаварийной эксплуатации АЭС, экологичность объектов атомной энергетики в долгосрочной перспективе.

Основные принципы регулирования отношений, возникающих в процессе использования атомной энергии, содержатся в Федеральном законе от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (в ред. от 3 июля 2016 г.)². Так, к одному из основных принципов правового регулирования в области использования атомной энергии законодатель относит обеспечение безопасности при использовании атомной энергии, т.е. защиту отдельных лиц, населения и окружающей среды от радиационной опасности. В настоящее время разработаны новейшие программно-технические комплексы в управляющих системах безопасности атомных электростанций. Подобные системы направлены на реализацию технического разнообразия, гарантирующего обеспечение высокого уровня безопасности объектов атомной энергетики. В этой связи В.В. Зверковым отмечается зависимость структурных и функциональных решений программно-технических комплексов безопасности от определенных факторов. К ним следует отнести следующие: специфические требования блока нормативной документации в области обеспечения безопасности АЭС (принципы разнообразия, независимости и т.п.); положения концепции безопасности; технологические требования по видам технологического оборудования в каждом проекте определенной атомной электростанции [1, с. 5].

Обеспечение безопасной эксплуатации АЭС в современных условиях развития международных отношений осуществляется в соответствии с техническими регламентами, правилами и нормами (например: Решение Комиссии Таможенного союза от 16 августа 2011 г. № 768 (в ред. от 25 октября 2016 г.) «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности низковольтного оборудования» (вместе с «ТР ТС 004/2011. Технический регламент Таможенного Союза. О безопасности низковольтного оборудования»)³; СанПин 2.6.1. 28-2000 Правила радиационной безопасности при эксплуатации атомных станций ПРБ АС-99⁴; Пин АЭ-5.6, ВСН АС-90 Правила приемки в эксплуатацию законченных строительством энергоблоков⁵ и т.п.).

АЭС представляет собой наукоемкий, технически и технологически сложный промышленный объект. Энергоблок станции объединяет в технологическую цепь ядерный реактор, разнообразное оборудование реакторной установки, сложнейшие элементы электротехнических узлов, арматуры, контрольно-измерительной аппаратуры и т.д. Структурные элементы атомной электростанции, среди которых можно выделить здания, сооружения и подземные коммуникации, должны подвергаться регулярному техническому мониторингу с последующим обслуживанием и ремонтными мероприятиями⁶. Российские АЭС практикуют т.н. плановый ремонт, что существенно облегчает текущее и перспективное пла-

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4552; 2016. № 27, ч. II, ст. 4289.

³ См.: Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 01.12.2017).

⁴ См.: Консорциум «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200074840> (дата обращения: 01.12.2017).

⁵ См.: Консорциум «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200034031> (дата обращения: 01.12.2017).

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 26, ст. 3365.

нирование по поставкам оборудования и материалов. Такой подход значительно снижает технические и экономические результаты работы атомных электростанций. Концепция обслуживания и ремонта элементов АЭС направлена на поддержание нужных уровней безопасной эксплуатации станции и технических систем безопасности за счет применения инновационных, корректных методов определения технического состояния всех видов оборудования. Техническая надежность различных элементов АЭС позволит исключить внезапные отказы в работе оборудования в межремонтный период и повысит коэффициент использования установленной мощности. При таких условиях специалисты атомной отрасли смогут обеспечить обслуживание и ремонт элементов АЭС, базирываясь на принципе «безопасность — надежность — экономическая эффективность» [2, с. 3]. Так, например, Энергоблок № 2 Ленинградской АЭС по заявке на плановый ремонт, которая согласована с Объединенным диспетчерским управлением энергосистемами Северо-Запада и эксплуатирующей организацией — АО «Концерн Росэнергоатом».

В аспекте конституционного принципа о праве каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ⁷), в т.ч. информацию и о деятельности АЭС. Согласно ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 8 марта 2015 г.) к сведениям, составляющим государственную тайну, относятся сведения о достижениях науки и техники, о научно-исследовательских, об опытно-конструкторских, о проектных работах и технологиях, имеющих важное оборонное или экономическое значение, влияющих на безопасность государства⁸.

При осуществлении государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии необходимо учитывать стоящие перед атомной отраслью задачи, как то: создание правовых основ системы государственного управления использованием атомной энергии и системы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии; установление прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и иных юридических лиц и граждан⁹.

В настоящее время в России в целом создана правовая основа безопасного использования атомной энергии, функционирует специально уполномоченные регулирующие органы — Ростехнадзор, Госатомнадзор и другие, осуществляющие нормативное регулирование в этой сфере, федеральный государственный надзор, оценку безопасности, применение установленных законодательством санкций и др.

Заслуживает внимания и деятельность АО «Концерн Росэнергоатом», которое входит в Электроэнергетический дивизион Госкорпорации «Росатом», является одним из крупнейших предприятий энергетической отрасли России и единственной в России компанией, осуществляющей функции эксплуатирующей организации (оператора) АЭС, приоритетные направления деятельности которого заключаются в следующем: обеспечение безопасности при использовании

⁷ См.: Российская газета. 1993. 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

⁸ См.: Российская газета. 1993. 21 сент.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1393.

⁹ См.: Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4552; 2016. № 27, ч. II, ст. 4289.

атомной энергии и рациональное, а также разумное природопользование, эффективное оздоровление экологической обстановки в стране и сохранение окружающей среды. Цель экологической политики Концерна — обеспечение уровня безопасности АЭС, при котором воздействие на окружающую среду, общество и персонал АЭС на ближайшую перспективу и в долгосрочном периоде должно обеспечить сохранение окружающей среды, а также поддержание их целостности и функций жизнеобеспечения при открытости и доступности информации о природоохранной деятельности, поддержание наименьшего риска для населения в районе расположения АЭС, снижение воздействия АЭС на окружающую среду до минимального¹⁰.

Кроме того, обеспечение безопасности при использовании атомной энергии базируется на международных договорах, ратифицированных Россией, и других международных документах (Конвенции о ядерной безопасности, требованиях и рекомендациях Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) в области обеспечения безопасности, положениях и принципах документов Международной группы по ядерной безопасности (ИНГАС)). Согласно международным нормам государство несет ответственность за создание и поддержание правовых основ безопасности при использовании атомной энергии (требований, регулирующих положения в области безопасного использования атомной энергии; системы лицензирования деятельности, установление нормативов предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и т.п.).

Важнейшим элементом интегрированной системы обеспечения безопасной работы АЭС, по мнению В.А. Машина, является учет опыта персонала в эксплуатации станции [3, с. 6]. Так, катастрофа на атомной электростанции Фукусима-1 (Япония, 2011 г.), стала причиной обеспокоенности мировой общественности. Экспертное сообщество установило, что при полном отсутствии электроснабжения на Фукусима-1 можно было предотвратить плавление активных зон трех реакторов и не допустить радиоактивных выбросов в атмосферный воздух и радиоактивных сбросов в морскую среду. Несмотря на оперативно проведенную эвакуацию, население подверглось мощному радиоактивному воздействию. В распоряжении персонала станции было более двух часов для принятия экстренных противоаварийных мероприятий. Тем не менее, сотрудники Фукусима-1 не смогли воспользоваться временным резервом в силу объективных причин: персонал станции не прошел специальной подготовки по работе в темноте, не был снабжен индивидуальными средствами освещения и самое важное — персонал психологически не справился с возложенными на него профессиональными обязанностями. В этой связи российские АЭС проверялись на готовность к любым непредвиденным событиям, т.е. проходили стресс-тесты¹¹. В этой связи следует отметить, что после трагических событий на Чернобыльской АЭС отечественная энергетика приступила к разработке и внедрению системы аварийного реагирования, которая предполагает рассмотрение специалистами вариантов запроектных аварий, а также выработку у персонала АЭС навыков работы в

¹⁰ См.: Экологическая политика АО «Концерн Росэнергоатом». URL: <http://www.rosenergoatom.ru/about/> (дата обращения: 01.12.2017).

¹¹ См.: Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 30 ноября 2011 г. № 671 «Об утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Требования к системам аварийного электроснабжения атомных станций» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. 30 апр.

стрессовых ситуациях в технически неорганизованной среде с существенным дефицитом времени [4, с. 51].

Таким образом, обеспечение безопасности при использовании атомной энергии — приоритетная задача государства, для решения которой государство целенаправленно формирует систему мероприятий, направленных на снижение воздействия АЭС на состояние окружающей среды, повышение уровня экологической безопасности и защиты от чрезвычайных ситуаций в соответствии с требованиями нормативных правовых актов и документов, а также реализации экологической политики Российской Федерации.

Библиографический список

1. *Зверков В.В.* Программно-технические комплексы в управляющих системах безопасности АЭС // Электрические станции. 2017. № 1. С. 3–11.
2. *Гуринович В.Д., Янченко Ю.А., Ткачук С.А.* О концепции обслуживания и ремонта элементов атомных электростанций // Электрические станции. 2017. № 8. С. 2–4.
3. *Машин В.А.* Культура безопасности: система учета опыта эксплуатации // Электрические станции. 2017. № 7. С. 2–7.
4. *Корниенко А.Г.* Атомная энергетика сегодня // Электрические станции. 2015. № 1. С. 50–51.

References

1. *Zverkov V.V.* Program Technical Complexes in the Operating Security Systems of the NPP // Power plants. 2017. No. 1. 3–11 p.
2. *Gurinovich V.D., Yanchenko Yu.A., Tkachuk S.A.* About the concept of service and repair of elements of nuclear power plants // Power plants. 2017. No. 8. 2–4 p.
3. *Mashin V.A.* Safety Culture: System of Accounting of Operating Experience // Power plants. 2017. No. 7. 2–7 p.
4. *Korniyenko A.G.* Nuclear Power Today // Power plants. 2015. No. 1. 50–51 p.

УДК 811.111'255.4

Н.А. Калмазова

ПЕРЕВОД АНГЛИЙСКИХ И РУССКИХ ТЕРМИНОВ СИСТЕМЫ СЛЕДСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Введение: в статье на материале терминов системы следственных органов России, Великобритании и США анализируется специфика картин мира по расследованию уголовных дел. Проводятся аналогии между структурой ведомств и названием должностных лиц, осуществляющих деятельность такого рода. **Цель:** подобрать репрезентативные варианты перевода терминов следователь, дознаватель, оперуполномоченный, следственное управление (следственный отдел), подразделение дознания полиции, оперативный отдел полиции, *police detective*. **Методология:** использован описательный метод, метод компонентного анализа и интерпретационного и семантического анализа юридических текстов. **Результаты:** двуязычные юридические словари дают многочисленные и взаимозаменяемые варианты перевода, подвергшиеся систематизации и уточнению. Выявлены ядерные категориальные семы и некоторые концептуальные слои, способствующие принятию верного переводческого решения. **Выводы:** репрезентативными вариантами перевода терминов системы следственных органов являются следующие: *police detective* — детектив полиции следователь — *investigator*, дознаватель — *inquirer*, оперуполномоченный — *police agent*, следственное управление (следственный отдел) *Criminal Investigation Division (Department of Criminal Investigation)*, подразделение дознания полиции — *Police Inquiry Department*, оперативный отдел полиции — *Police Agency Department*.

Ключевые слова: картина мира, перевод, репрезентативный, юридическая терминология, следственные органы.

N.A. Kalmazova

TRANSLATION OF THE ENGLISH AND RUSSIAN CRIMINAL INVESTIGATION TERMS

Background: the article deals with criminal investigative terms of Russian, British and American investigative bodies and special features of the worldview concerning the system of criminal investigation. There are found analogies between the structure of the bodies and the title of the official positions, dealing with investigation. **Objective:** find the representative variants of translation of the following terms: следователь, дознаватель, оперуполномоченный, следственное управление / следственный отдел, подразделение дознания полиции, оперативный отдел полиции, *police detective*. **Methodology:** there

© Калмазова Надежда Александровна, 2018
Кандидат филологических наук, доцент кафедры английского языка (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kalmazovana@gmail.com

© Kalmazova Nadezhda Aleksandrovna, 2018
Candidate of philological Sciences, associate Professor of English language Department (Saratov state law Academy)

have been applied the descriptive method, component and semantic analyses and legal text interpretation. Results: bilingual legal dictionaries have multiple and interchangeable variants of translation, which were systematized and specified. There have been found nuclear categorical semes and some conceptual layers, proving correctness of the translational decision. Conclusion: representative variants of translation of investigative bodies terms are the following: police detective - детектив полиции следователь — investigator, дознаватель — inquirer, оперуполномоченный — police agent, следственное управление (следственный отдел) Criminal Investigation Division (Department of Criminal Investigation), подразделение дознания полиции — Police Inquiry Department, оперативный отдел полиции — Police Agency Department.

Key-words: *worldview, translation, representative, legal terminology, investigative bodies.*

При обучении студентов-юристов английской специальной терминологии принципиально важным исходным постулатом является объяснение несоответствия языковых картин мира русского и английского языков их культуроспецифичности. Принятие того факта, что картины мира формировались в разных исторических, политических, социальных и других особых, уникальных для данной страны условиях способствует полному восприятию изучаемой информации и созданию правильных аналогий в процессе поиска соответствий явлениям, процессам и фактам в двух (чужой и родной) неблизкородственных культурах.

При изучении английского языка ситуация осложняется еще и тем, что доминирующая специальная информация соответствует двум культурам — культуре Великобритании и культуре США. Эти две страны, будучи мировыми лидерами в области культуры англоговорящего мира, все же представляют разные картины мира, что, соответственно, отражено и в специальных юридических текстах. Сравнительные исследования культуроспецифичности разных терминосистем юридической терминологии проводились рядом ученых (К.В. Данилов, С.Ю. Максимова, К.В. Мацюпа [1, с. 97–100], А.Л. Игнаткина [2, с. 231], Ю.А. Кузнецова [3, с. 239], С.П. Хижняк [4, с. 128]). Однако до сегодняшнего дня терминология системы следственных органов России, Великобритании и США не изучалась отдельно.

В данном исследовании мы предполагаем выявить культуроспецифичные черты терминологий следственных органов России, Великобритании и США, используя описательный метод, метод компонентного анализа и интерпретационного и семантического анализа юридических текстов, а также оригинально выделим концептуальные слои исследуемых терминов с целью подтверждения правильности предлагаемого репрезентативного варианта перевода [5, с. 170–171], что придает новизну исследованию.

Предметом рассмотрения исследования являются термины, обозначающие органы, расследующие уголовные преступления, и должностные лица, осуществляющие такое расследование. В Российской Федерации следственные органы относятся к трем ведомствам: следственный комитет Российской Федерации (СК России), министерство внутренних дел (МВД) и Федеральная служба безопасности (ФСБ). Полномочия каждого ведомства строго ограничены определенными уголовными делами. В нашем исследовании мы рассматриваем трудности перевода терминов *следователь, дознаватель и оперуполномоченный*, а также отделов, в которых они работают (следователь СК России — следственное управ-

ление, следователь следственного департамента МВД — следственный отдел, дознаватель — подразделение дознания ОВД полиции, оперуполномоченный — оперативный отдел ОВД полиции). Все три должностных лица осуществляют деятельность по раскрытию уголовных преступлений в пределах строго ограниченной компетенции. «Следователь — должностное лицо, уполномоченное в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ, осуществлять предварительное следствие по уголовному делу» [6, с. 524]. Понятие «дознаватель» раскрыто в п. 7 ст. 5 УПК РФ: «Это должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ»¹. Оперуполномоченный — должностное лицо уголовного розыска либо иного подразделения, уполномоченное на производство оперативно-розыскных мероприятий в рамках оперативно-розыскной деятельности»².

Как видно по дефинициям, в российской правовой системе сложно разграничить понятия *следователь* и *дознаватель*, т.к. они отличаются местом работы и подследственностью дел, находящихся в производстве у данного ведомства. Поэтому непросто подобрать репрезентативный вариант перевода данного термина на английский язык. Словари дают следующие варианты. *Следователь* — *examining magistrate, investigator, prober, crime investigator, legal investigator, pre-trial investigator, investigation officer, investigative officer, tracer, fact-finder, interrogator*; *дознаватель* — *investigator, inquirere*; *оперуполномоченный* — *officer of the criminal investigation department*³. *Следователь* — *investigator, questman, inspector, interrogator, coroner, inquiry officer, crime investigator, criminal investigator, investigating officer, investigation officer, investigative officer, legal investigator, pre-trial investigator, prober, tracer, examining official, plainclothes man*; *дознаватель* — *investigating officer, investigator, person conducting an initial inquiry, junior detective, interrogator, interrogating officer, inquiry officer*; *оперуполномоченный* — *detective, criminal investigator, special agent, special investigative agent*⁴. *Следователь* — *coroner, examining magistrate investigator, government investigator, examining magistrate, preliminary investigator*; *дознаватель* — *patrol investigator*; перевод слова *оперуполномоченный* не представлен⁵. *Следователь* — *interrogator, examining official, investigating officer, case investigator, investigator of cases of particular importance, investigator in charge, government investigator*; перевод слов *оперуполномоченный* и *дознаватель* в данном юридическом словаре отсутствует⁶. Как видно из вариантов перевода понятия взаимозаменяются, зачастую им даются одинаковые варианты, а иногда словари вообще не дают никакой вариант. Трудность подбора репрезентативного варианта перевода терминов *следователь*, *дознаватель* и *оперуполномоченный* связана с культуророспецифичностью картин мира, отражающих в русском и английском языках работу следственных органов.

В отличие от российской системы в Великобритании не существует министерства юстиции и прокуратуры. Главным должностным лицом следственных орга-

¹ URL: <https://upkodeksrf.ru> (дата обращения: 15.01.2018).

² URL: <https://умвд72.мвд.рф> (дата обращения: 29.12.2017).

³ URL: <http://www.ABBY Lingvo> (дата обращения: 15.01.2018).

⁴ URL: <http://www.multitran.ru> (дата обращения: 14.01.2018).

⁵ URL: <http://www.slovar-vocab.com> > *juridical-vocab* (дата обращения: 17.01.2018).

⁶ URL: <http://www.miripravo.ru> (дата обращения: 15.01.2018).

нов является *Attorney-General* (генеральный прокурор), который также одновременно является членом Парламента и Правительства. Ему принадлежит право возбуждать и прекращать любые уголовные дела. «Расследование преступлений проводится должностными лицами полиции, следственным аппаратом Директора публичных преследований. Уголовное преследование вправе осуществлять и иные государственные органы — Управление налоговых сборов и Управление по борьбе с крупномасштабными мошенничествами. Расследование большинства уголовных преступлений в Англии производит полиция и ее большой сыскной аппарат. Полиция входит в систему органов Министерства внутренних дел Великобритании. Подразделения полиции в административно-территориальных единицах Великобритании возглавляется главным констеблем»⁷. В свете проведения аналогий между культурами России и Великобритании ситуация осложняется еще и тем, что в Великобритании нет таких форм предварительного следствия, как дознание и следствие. В английской модели уголовного разбирательства важным понятием является спор между равноправными сторонами, что сближает уголовное дело с гражданским (где отсутствуют досудебные инстанции, а сбором доказательств для представления в суде занимаются истец и ответчик). Должностное лицо, производящее расследование преступлений в Великобритании, называется *police detective* (*полицейский детектив*). Его местом работы является *Criminal Investigation Department* (*Департамент уголовных расследований*) — подразделение любого местного правоохранительного органа (отделения полиции)⁸. В Великобритании имеется еще одно должностное лицо, участвующее в производстве по уголовным делам — *coroner* (*коронер*). В его обязанности входит установление причины смерти в тех случаях, когда она не является очевидной. Коронер сам не расследует дело, а контролирует следственные действия. В Российской следственной системе аналогичная должность отсутствует. Значит, этот термин не может рассматриваться как вариант перевода любого термина, обозначающего должностное лицо в рамках уголовного расследования, т.к. он маркирует культурную реалию. Таким образом, термин *police detective* не может использоваться в качестве репрезентативного перевода терминов следователь, дознаватель и оперуполномоченный.

Рассмотрим специфику уголовного расследования в США. Основное ведомство, контролирующее расследование преступлений — Министерство юстиции (*Department of Justice*), дочерним органом которого является ФБР. Центрального ведомства, наделенного традиционными полицейскими функциями, не существует из-за автономности официальных органов штатов и их дифференциации. В большинстве штатов США имеется правоохранительный орган (*law enforcement agency*), который осуществляет правоохранительную деятельность, включая расследование преступлений. Чаще всего он называется полицейским управлением штата (*state police*) и является отделом Департамента государственной безопасности штата (*state Department of Public Safety*). Помимо этого, в Прокуратуре каждого штата (*state Attorney General's Office*) имеется свое подразделение ФБР. В городах-округах (*metropolitan county*) есть подразделения окружной полиции (*county police*), а в некоторых штатах Департамент шерифа (*Sheriff's Department*) наделен функцией проведения следственных мероприятий⁹.

⁷ URL: <http://studfiles.net> (дата обращения: 16.01.2018).

⁸ URL: <http://www.police.uk> (дата обращения: 15.01.2018).

⁹ URL: <http://www.justice.gov> (дата обращения: 17.01.2018).

Должностные лица, расследующие преступления в США, входят в аппарат полиции. В отличие от офицеров полиции, которые отвечают за патрулирование, назначают штрафы и работают по срочным происшествиям, детективы полиции (*police detectives*) осуществляют следственные мероприятия. Они осматривают места преступлений, опрашивают свидетелей и подозреваемых, составляют отчеты и производят аресты. Детективы могут работать в подразделениях города, штата, а также на федеральном уровне и специализироваться в раскрытии определенного типа преступлений (например, тяжкие убийства или торговля наркотиками). Таким образом, в США, так же как и в Великобритании, имеется одна должность, соответствующая трем российским должностям в рамках расследования уголовного дела — *police detective* — *следователь, дознаватель, оперуполномоченный*.

В приведенных ранее вариантах перевода, представленных в русско-английских словарях, слово *detective* отсутствует, что закономерно, т.к. полицейские детективы Великобритании и США выполняют весь комплекс функций, распределенных в следственных органах России между следователем, дознавателем и оперуполномоченным. В толковом юридическом словаре BLACK'S LAW DICTIONARY. Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence дается следующее определение: *Detective — one whose business is to watch, and furnish information concerning alleged wrongdoers by investigating their haunts and habits. One whose business is to detect criminals or discover matters of secret and pernicious import for the protection of the public*¹⁰. *Детектив* — лицо, в обязанности которого входит наблюдать и собирать информацию относительно предполагаемого правонарушителя посредством изучения часто посещаемых им мест и привычек; лицо, которое должно вести расследование преступлений или узнавать сведения и проводить превентивные мероприятия в сфере безопасности. В русском толковом словаре слово детектив описано несколько по-другому. *Детектив* — 1. В капиталистических странах: агент сыскной полиции. 2. Литературное произведение или кинофильм, изображающее похождения сыщиков [7, с. 157]. Ядерная категориальная сема первого значения русского термина «агент сыскной полиции» совпадает с ядерной категориальной семой английского термина «*to watch, and furnish information concerning alleged wrongdoers by investigating their haunts and habits, to detect criminals or discover matters of secret and pernicious import*». Следовательно, данный термин является репрезентативным вариантом перевода с английского языка на русский. Однако его нельзя использовать для репрезентативного перевода терминов *следователь, дознаватель* и *оперуполномоченный*, прежде всего, потому, что представленные ранее в дефинициях их ядерные категориальные семы имеют компонент УПК РФ, следовательно, данные должностные лица не имеют ничего общего с работой за пределами России. Другие компоненты ядерных категориальных сем терминов *следователь, дознаватель* и *оперуполномоченный* не совпадают, например, профессиональный слой концепта: *следователь* осуществляет предварительное следствие по уголовному делу, *дознаватель* — предварительное расследование в форме дознания, *оперуполномоченный* производит оперативно-розыскные мероприятия; *следователь* работает в следственном отделе, *дознаватель* — в подразделении дознания, *оперуполномоченный* — в оперативном отделе.

¹⁰ URL: <http://www.heimatundrecht.de> > files > Black'sLaw4th (дата обращения: 15.01.2018).

Обзор русско-английских словарей свидетельствует, что доминирующим вариантом для перевода термина *следователь* их авторы считают термин *investigator* и его варианты: *crime investigator*, *criminal investigator*, *investigating officer*, *investigation officer*, *investigative officer*, *legal investigator*, *pre-trial investigator*, *government investigator*, *preliminary investigator*, *case investigator*. В толковом юридическом словаре BLACK'S LAW DICTIONARY. Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence слово *investigation* определяется так: *to follow up step by step by patient inquiry or observation; to trace or track mentally; to search into; to examine and inquire into with care and accuracy; to find out by careful inquisition; examination; the taking of evidence; a legal inquiry*¹¹. (*преследовать шаг за шагом посредством тщательного наблюдения или опроса; устанавливать или выяснять с помощью дедукии; расследовать и проводить детальный продуманный опрос; выяснять при помощи тщательного дознания; расследование; поиск доказательств; законное дознание*). Соответственно, в компетенцию *investigator* входят все действия, описанные в дефиниции термина *investigation*, отражающие также и работу, и компетенции следователя. «Следователь уполномочен: ... 3) самостоятельно направлять ход расследования, принимать решение о производстве следственных и иных процессуальных действий... Следственные действия — это основное средство собирания и проверки доказательств на предварительном следствии. Следственные действия — это производимое следователем в соответствии с уголовно-процессуальным законом процессуальное действие, представляющее совокупность поисковых, познавательных и удостоверительных операций, направленное на обнаружение и закрепление фактических данных, имеющих значение для уголовного дела» [6, с. 524]. Соответственно *поисковые операции* пересекаются с компонентами *to follow up step by step by patient inquiry or observation, to search into, a legal inquiry*; *познавательные операции* аналогичны семам *to trace or track mentally; to examine and inquire into with care and accuracy, to find out by careful inquisition*; *удостоверительные операции* аналогичны понятию *the taking of evidence*. Таким образом, термин *investigator*, производный от термина *investigation*, является репрезентативным вариантом перевода термина *следователь*.

Некоторые единичные варианты перевода термина *следователь* — *tracer*, *factfinder*, *questman*, *inquiry officer* входят в понятие *investigation*, поэтому оцениваются нами изначально как неприемлемые. Термины *magistrate* и *inspector* не следует рассматривать как варианты перевода, т.к. их ядерные категориальные семы имеют выраженный национальный компонент *magistrate* — мировой судья Великобритании и США, *inspector* — должностное лицо следственных органов Франции. Термин *prober* в случае применения как вариант перевода слову *следователь* будет дезориентировать реципиента, т.к. в английском языке он означает, скорее, «исследователь», чем «следователь».

Ранее было представлено 10 вариантов перевода термина *дознатель*. Отбросив варианты *junior detective*, *investigating officer*, *patrol investigator*, *investigator u officer of the criminal investigation*, остается проанализировать термины *inquirer*; *person, conducting an initial inquiry*; *interrogator*; *interrogating officer*; *inquiry officer*. Поскольку краткий термин предпочтительнее многокомпонентного, наш выбор будет сделан между терминами *inquirer* и *interrogator*. Необходимо

¹¹ URL: <http://www.heimatundrecht.de> > files > Black'sLaw4th (дата обращения: 15.01.2018).

выяснить, как распределяются должностные обязанности между следователями и дознавателями в системе уголовного расследования РФ. «Следователь уполномочен: ...4) давать органу дознания в случаях и порядке, установленных УПК РФ, обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, об аресте, о производстве иных процессуальных действий, а также получать содействие при их осуществлении» [6, с. 524]. Таким образом, дознаватели выполняют поручения следователя, т.е. часть работы по следствию, которая обобщается и анализируется следователем. Термины *следователь* и *дознаватель* соотносятся как целое и часть. Такое же соотношение наблюдается при сопоставлении терминов *investigate* — *inquire*. Термин *interrogate* не употребляется в дефиниции термина *investigate*, поэтому его мы не рассматриваем как вариант перевода. С другой стороны, *дознаться* значит *вывести, выяснить*. *Inquire* значит *ask for information, investigate something carefully*, т.е. дефиниции слов *дознаться* и *inquire* идентичны. Итак, репрезентативным вариантом перевода термина *дознаватель* признан термин *inquirer*.

Как показал обзор русско-английских словарей, термин *оперуполномоченный* предлагается переводить как *officer of the criminal investigation department, criminal investigator, special investigator, detective, special agent*. Варианты *criminal investigator, special investigator, detective* отбрасываем сразу по вышеуказанным причинам. Термин *special agent* дезориентирует, т.к., например, в США такая должность закреплена за ведомством, поддерживающим государственную безопасность, ФБР. Многокомпонентный вариант *officer of the criminal investigation department* является, скорее, определением к термину, чем термином. Для принятия переводческого решения необходимо выявить специфику работы оперуполномоченного. «Оперативно-розыскная деятельность — вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий ... Задачами оперативно-розыскной деятельности являются: 1) выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; 2) осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; 3) добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности РФ; 4) установление имущества, подлежащего конфискации» [6, с. 354]. Таким образом, ядерными категориальными семами термина *оперуполномоченный* являются «розыск преступников», «добывание информации» «поддержание национальной безопасности» и «установление имущества, подлежащего конфискации». Частично семы «розыск преступников» и «добывание информации» соответствуют семам термина *agent* — 4) *a person who works secretly to obtain information for a government or other official body*¹². (*агент* — 4) *лицо, которое работает тайно, чтобы получить информацию для правительства или других официальных органов*). Не хватает компонентов «преступность», «национальная

¹² URL: <http://www.ABYY Lingvo> (дата обращения: 15.01.2018).

безопасность» и «конфискация». Эти компоненты можно компенсировать с помощью термина *police* — 1) *the civil force of a state, responsible for the prevention and detection of crime and the maintenance of public order*; 2) *an organization engaged in the enforcement of official regulations in a specified domain*¹³ (полиция — 1) гражданская государственная служба, ответственная за предотвращение и расследование преступлений и поддержание общественного порядка; 2) организация, участвующая в правоохранительной деятельности, связанной с административным регулированием определенной сферы). Итак, репрезентативным вариантом перевода термина *оперуполномоченный* признан термин *police agent*.

Для перевода мест работы следователя, дознавателя и оперуполномоченного необходимо воспользоваться компонентами, обозначающими данные должностные лица. Так, *следователь* — *investigator* — работает в следственном управлении или в следственном отделе — *Criminal Investigation Division (Department of Criminal Investigation)*, *дознаватель* — *inquirer* служит в подразделении дознания полиции — *Police Inquiry Department*, оперуполномоченный — *police agent* является сотрудником оперативного отдела полиции — *Police Agency Department*.

Подводя итог, необходимо отметить, что трудность подбора репрезентативного варианта перевода терминов *следователь*, *дознаватель* и *оперуполномоченный* связана с культуроспецифичностью картин мира, отражающих в русском и английском языках работу следственных органов. В Великобритании и в США имеется одна должность, соответствующая трем российским должностям в рамках расследования уголовного дела — *police detective* — *следователь*, *дознаватель*, *оперуполномоченный*. Термин *детектив полиции* является репрезентативным вариантом перевода на русский язык, но не может быть использован при переводе на английский язык. В результате проведенного компонентного анализа и выделения и сравнения некоторых концептуальных слоев терминов *следователь*, *дознаватель* и *оперуполномоченный* были найдены репрезентативные варианты их перевода *investigator*, *inquirer* и *police agent* соответственно, а также варианты перевода мест работы данных должностных лиц *Criminal Investigation Division (Department of Criminal Investigation)*, *Police Inquiry Department*, *Police Agency Department*.

Библиографический список

1. Данилов К.В., Максимова С.Ю., Мацюна К.В. Сравнительный анализ терминов уголовного права в русском и английском языках // Филологические науки. Вопросы теории и практики. 2017. № 12–2 (78). С. 97–100.
2. Игнаткина А.Л. Лингвокультурные аспекты формирования английской общественно-политической терминологии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 5 (112). С. 230–235.
3. Кузнецова Ю.А. Концепт witness при обозначении лиц: особенности репрезентации в общелитературном языке и подъязыке права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 5 (112). С. 239–242.
4. Хижняк С.П. Когнитивная проблематика в общей теории термина. Саратов: Наука, 2016. 172 с.
5. Калмазова Н.А. Терминополье «уголовное преследование — prosecution»: трудности перевода // Научный вестник Воронежского государственного архитектурно-строительного университета. Сер.: Современные лингвистические и методико-дидактические исследования. 2017. №2. С. 169-180.

¹³ URL: <http://www.ABBYY Lingvo> (дата обращения: 15.01.2018).

6. Большая юридическая энциклопедия / отв. ред. Н. Дубенюк. М.: Эксмо, 2010. 656 с.

7. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1964. 900 с.

References

1. Danilov K.V., Maksimova S.U., Matsupa K.V. Comparative analysis of the criminal terms in the Russian and English languages // Philological sciences. Issues of theory and practice. 2017. № 12–2 (78). P. 97–100.

2. Ignatkina A.L. Linguocultural aspects in forming English socio-political terminology // Saratov State Law Academy Bulletin. 2016. №5 (112). P. 230–235.

3. Kuznetsova U.A. Concept witness in denoting persons: Special features of representation in general English and special legal English // Saratov State Law Academy Bulletin. 2016. №5 (112). P. 239–242.

4. Khizhniak S.P. Cognitive aspects in the general term theory. Saratov: Publishing House IC "Science", 2016. 172 p.

5. Kalmazova N.A. Terminological field «уголовное преследование - prosecution»: difficulties of translation // Scientific Bulletin of Voronezh State University of Architecture and Civil Engineering. Series: Modern Linguistic and Methodical-and-Deductic Researches. 2017. № 2. P. 169–180.

6. Large law encyclopedia. M.: Eksmo, 2010. 656 p.

7. Ozhegov S.I. Dictionary of the Russian language. M.: Soviet Enciclopedia, 1964. 900 p.

УДК 811.112.2'42

О.В. Нагога

АСПЕКТУАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕКСТОВ НЕМЕЦКИХ ЗАКОНОВ

Введение: термин «аспектуальность» был введен в аспектологию для обозначения особой функционально-семантической категории. Функционально-семантическое поле аспектуальности включает в себя множество компонентов: грамматическая категория вида, видовые образования с неполной грамматикализацией, видовые элементы форм с видовременным значением, оппозиция предельных (непредельных) глаголов, глагольных значений и др. **Цель:** выявить компоненты аспектологического контекста немецких законодательных текстов, рассмотреть их функции, выявить наиболее существенные средства аспектологического контекста в текстах законов. **Методологическая основа:** для определения специфики аспектологического контекста текстов законов в немецком языке применялся описательный метод и метод трансформационного анализа текста. **Результаты:** выявлены основные средства аспектологического контекста немецких законодательных текстов, определены их специфика и функции. **Выводы:** полимерные действия являются наиболее существенным средством аспектологического контекста текстов законов в немецком языке, и именно полимерность как основополагающая аспектуальная характеристика

© Нагога Ольга Владимировна, 2018
Кандидат филологических наук, доцент, доцент кафедры иностранных языков (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ok-fly@mail.ru

© Nagoga Olga Vladimirovna, 2018

Candidate of philological Sciences, associate Professor, foreign languages (Saratov state Academy of law)

протекания действия в законодательном тексте является одним из важнейших средств выражения воздействия на адресата рассматриваемых текстов.

Ключевые слова: немецкий язык, текст закона, аспектуальность, аспектологический контекст, аспектуальная семантика.

O. V. Nagoga

THE ASPECTUAL CHARACTERISTIC OF GERMAN LAWS TEXT

Background: the term «aspectuality» was formed in the sphere of aspectology for determining some special functional and semantic category. The functional and semantic field of an aspectuality includes a set of components: grammatical category of an aspect, specific forms with an incomplete grammaticalization, specific elements of forms with aspectual-temporal meaning, opposition of telic/atelic verbs and verbal meanings, etc. **Objective:** identification of components of an aspectological context of the German legislative texts, analysis of their functions, searching the most essential means of an aspectological context in legal texts. **Methodological basis:** the descriptive method and that of the transformational analysis of text is applied in this article for the identification of some specific character of an aspectological context of German legal texts. **Results:** key tools of an aspectological context of German legal texts were discovered, their peculiarities and functions were defined. **Conclusions:** polymeric actions are the most essential means of an aspectological context of German legal texts. Polyregularity as a basic aspectual characteristic of continuing action in a legislative text is one of the most important means of expression of influencing the addressee of the given texts.

Key-words: German language, legal text, aspectuality, aspectological context, aspectual semantics.

К средствам немецкого аспектологического контекста относятся равноуровневые языковые средства, формирующие у действий в текстах значения достигнутой (недостигнутой) предела (ДП / НДП) [1, с. 52]. Языковые составляющие аспектологического контекста относятся к трем разным уровням системы языка (лексический, морфологический, синтаксический). К языковым составляющим принадлежат лексическая аспектуальная семантика (предельность / неопределенность глагола), морфологическая семантика (аспектуальная семантика категориальных форм глагола), а также синтаксическая семантика (фигуры и речевые ситуации аспектологического контекста, аспектуальная семантика придаточных предложений, обстоятельственные слова и контекстные компоненты длительности и повторяемости) [2, с. 241]. Существенной чертой аспектологического контекста является эпизодическое взаимодействие языковых средств и экстралингвистических факторов формирования в тексте значений ДП / НДП. Необходимо отметить, что аспектологические средства всех уровней срабатывают в предложении, в тексте, причем на разных отрезках текста доминирует, как правило, одно из перечисленных средств [3, с. 31]. Рассмотрим далее первую составляющую аспектологического контекста, а именно лексическую аспектуальную семантику, и определим ее роль в формировании значений воздействия в текстах законов.

Лексическая аспектуальная семантика представляет собой проявление аспектуальных возможностей глагольных лексем. Семы предельности / неопределенности, свойственные семантике конкретных глагольных лексем могут

в нейтральном контексте обуславливать у действий значения ДП / НДП. Обратимся к следующему примеру:

Art. 1 [Schutz der Menschenwürde] (1) Die Würde des Menschen ist unantastbar [4, с. 13].

Глагол *sein* является неопредельным по своей семантике, но, попав в контекст положения закона, проявляет свои особые семантические свойства. Это связано с тем, что положение закона действительно не только на неопределенном отрезке будущего времени, но и в каждый конкретный момент настоящего времени. Если за единицу измерения количества времени принимать каждый конкретный момент настоящего, то можно говорить о том, что действие, выраженное глаголом *sein* в каждый определенный момент времени достигает предела и таким образом более ярко выражает сему констатации содержания положения закона.

Доказательством сказанному может служить тест с применением лексического уточнителя. Если предположить, что глагол *sein* не может иметь дополнительных значений предельности, то подтверждением данному условию должен послужить тест с лексическим уточнителем *lange*, в случае успешного применения которого можно говорить о неопредельности действия:

Die Würde des Menschen ist *lange* unantastbar.

Тест с применением *lange* в нашем случае не имеет смысла, т.к. семантика данного лексического уточнителя предполагает длительный процесс, не ограниченный каким-либо пределом. Приведем для наглядности пример, где тест на *lange* является корректным: *Er arbeitete lange*. Процесс, обозначаемый глаголом *arbeiten*, не ограничен в протекании во времени и нам не известно, как долго он длился.

В нашем случае положение закона не может остаться без конкретного обозначения времени, т.е. ни в коем случае нельзя сказать, что действие в нем длится долго, но неизвестно, как долго. Закон требует четкого представления о факте, и вследствие этого необходимо сказать о том, как долго будет действительным то или иное положение закона. С одной стороны, можно принять отрезок времени, на котором будет действительным положение того или иного закона за условно ограниченный в будущем отрезок времени, т.к. необходимо учитывать, что действие закона обусловлено сроком его действия и может быть прервано вследствие его отмены, принятия новой редакции и т.д. С другой стороны, законодатель, принимая тот или иной закон, не предполагает, что в какой-либо определенный момент времени, известный ему заведомо, будет принята новая редакция этого закона или он будет отменен. Следовательно, можно принять время действия положения любого закона за условно безграничный в будущем отрезок времени, однако в данном случае необходимо учитывать предположение законодателя о том, что положение закона будет действительным всегда до момента его возможной отмены.

Предположив, что действие, выраженное глаголом *sein* в приведенном примере, получает дополнительный оттенок значения предельности, проведем следующий тест с лексическим уточнителем *plötzlich*, указывающим при успешном его применении на предельность действия:

Die Würde des Menschen ist *plötzlich* unantastbar.

Проведение данного теста также не является для нас результативным, т.к. получившееся предложение не имеет смысла. По своей семантике лексический уточнитель *plötzlich* предполагает не только одномоментность, но и одноразовость действия, а рассматриваемое действие, выраженное глаголом *sein*, происходит,

хотя и в каждый определенный момент времени (как было отмечено выше), но не является при этом одноразовым, т.к. длится в будущем на относительно бесконечном отрезке времени.

Отрицательный результат проведения тестов на *lange* (НДП) и *plötzlich* (ДП) позволяет сделать вывод о том, что в текстах законов присутствует особенный аспектуальный фон, где глагольные действия имеют аспектуальную семантику, представляющую собой нечто среднее между значением ДП и значением НДП. Данная семантика «среднего» аспектуального значения по отношению к значению достигнутой действием предела имеет место на том отрезке развития действия, где значения ДП и НДП соприкасаются. На этом отрезке компонентом значения ДП является достижение действием предела в каждый определенный момент времени, а компонентом значения НДП — повторяемость таких моментов времени в условно бесконечном будущем, т.е. действие ДП множится на мельчайшие мгновения, которые повторяются практически бесконечно. Слияние двух виртуальных действий со значениями ДП и НДП в одном глагольном действии в тексте закона позволяет ввести для обозначения такого действия термин «полимерное действие», т.е. действие, состоящее из множества значений ДП и делящееся за счет повторяемости таких значений условно бесконечно.

Для распознавания полимерного действия в тексте закона могут применяться тесты на *jetzt* (для компонента ДП) и *immer* (для компонента НДП), например:

Die Würde des Menschen ist *jetzt / immer* unantastbar.

Полимерность действия в тексте закона играет важную роль в процессе выражения значений воздействия, причем данную функцию выполняют как компонент ДП, так и компонент НДП полимерного действия. Как было отмечено, компонент значения ДП подчеркивает результативность действия в каждый определенный момент времени, а если есть результат действия, мы можем также говорить и о наличии факта и его констатации, актуальной для сферы настоящего и будущего. Что касается компонента значения НДП, то он, указывая на протяженность действия в будущем и констатируя множественность фактов ДП, дает адресату понять, что это положение закона будет действительным условно «всегда», что и придает тому или иному положению закона статус чего-то вечного, незыблемого и тем самым воздействующего на сознание адресата с целью информирования его о том, что ему можно или следует делать, а что запрещено.

Действие-полимер в тексте закона может быть выражено как предельным, так и непредельным по своей аспектуальной семантике глаголом:

Art. 38 [Wahl] (2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr *vollendet hat*; wählbar ist, wer das Alter *erreicht hat*, mit dem die Volljährigkeit eintritt [4, с. 25].

Глаголы *vollenden* и *erreichen* в нейтральном аспектологическом контексте являются предельными по своей семантике, однако в тексте закона даже в аспектуально окрашенной значением ДП временной форме перфекта они приобретают дополнительное значение НДП за счет длительной повторяемости компонентов ДП на протяжении протекания действия. Если действия в форме перфекта из данного примера рассматривать вне контекста закона, то можно отметить, что действия *hat vollendet*, *hat erreicht* имеют значение ДП. Однако, попав в контекст закона и сочетаясь с действиями в форме презенса *ist wahlberechtigt*, *ist wählbar*, *tritt ein*, действия в форме перфекта получают оттенок значения НДП.

Значение повторяемости достигается, прежде всего, посредством подразумеваемой множественности субъекта: под субъектом *wer* мы можем понимать лю-

бого и каждого гражданина ФРГ, достигшего 18-летия, или совершеннолетия, т.е. wer = jemand = jeder.

Если рассматривать единичный случай, когда один гражданин ФРГ достигает 18-летнего возраста и становится полноправным избирателем, трансформированное предложение из нашего примера, рассмотренное на предмет достижения действиями в нем предела, будет выглядеть следующим образом:

Jemand hat *jetzt* das achtzehnte Lebensjahr vollendet (ДП). →

Er ist *jetzt* / *immer* wahlberechtigt (ДП + НДП).

В первой части трансформации уместным является лишь тест с лексическим уточнителем *jetzt*, указывающий на достигнутость действием *hat vollendet* предела. Во второй части правомерен тест как с *jetzt*, так и с *immer*, что говорит о слиянии значений ДП и НДП в одном действии, выраженном глаголом *sein*, а следовательно, о его полимерности. Если аналогично протестировать изначальное предложение нашего примера на *jetzt* и *immer*, получим:

Wahlberechtigt ist *jetzt* / *immer*, wer *jetzt* das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist *jetzt* / *immer*, wer *jetzt* das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.

Схематично изобразив достигнутость / недостигнутость предела действиями в данном примере, получим следующий результат:

(ДП + НДП) | ДП * n | (ДП + НДП) | ДП * n.

Данная схема представляет собой наглядное изображение слияния значений ДП и НДП в рамках одного действия в текстах законов и подчеркивает значительность полимерности действия для выражения воздействия в обозначенных текстах.

Наиболее сильную аспектуальную окраску имеют причастные формы, употребленные самостоятельно (атрибутивно или адвербиально), при этом причастие I тяготеет к сфере НДП, а причастие II — к сфере ДП. Так как причастие II, без сомнения, формирует в тексте закона значения ДП и имеет по аналогии с приведенными выше примерами полимерное значение, обратимся к рассмотрению аспектуальных особенностей текста закона, формируемых при помощи причастия I:

§ 68.1 Zwangsversteigerung

(3) Der Gegenstandswert bestimmt sich

1. bei der Vertretung des Gläubigers oder eines anderen nach § 9 Nr. 1 und 2 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung Beteiligten nach dem Wert des dem Gläubiger oder dem Beteiligten zustehenden Rechts; wird das Verfahren wegen einer Teilforderung betrieben, so ist der Teilbetrag nur maßgebend, wenn es sich um einen nach § 10 Abs. 1 Nr. 5 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung zu befriedigenden Anspruch handelt; Nebenforderungen sind mitzurechnen; der Wert des Gegenstandes der Zwangsversteigerung (§ 66 Abs. 1, § 74a Abs. 5 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung), im Verteilungsverfahren der zur Verteilung kommende Erlös sind maßgebend, wenn sie geringer sind¹.

В приведенном примере формы причастия I, употребленные как в атрибутивной, так и в адвербиальной функции, казалось бы, должны окрашивать весь приведенный отрывок текста в аспектуальный фон недостигнутости предела. Однако текст закона не укладывается в привычные рамки понимания и реали-

¹ Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung für Rechtsanwälte (BRAGO). URL: <http://www.gesetze.2me.net/brag/brag0078.htm> (дата обращения: 29.03.2018).

зации аспектуальных значений и придает всем действиям, причастным формам особый специфический аспектуальный оттенок.

Несмотря на пятикратное употребление первых причастий в данном отрывке, его аспектуальный фон будет определяться взаимодействием их с присутствующими в этом тексте глагольными действиями, такими как *sich bestimmen*, *wird betrieben*, *sich handeln*, *sind mitzurechnen*, *sind maßgebend*, *sind geringer*, употребленными в форме настоящего времени, тяготеющей к сфере НДП.

Взаимопроникновение аспектуальных значений глагольных действий в форме презенса и аспектуальных значений форм причастий первых приводит в тексте закона к неожиданному результату. Ожидаемым результатом подобного взаимодействия в тексте иного направления было бы аспектуальное значение НДП, характерное для всего отрывка текста. В тексте закона решающее значение для установления его аспектуального фона имеет назначение данного текста — констатируя тот или иной факт или предписывая то или иное поведение, регулировать общественные отношения. Отсюда проистекают и особенности аспектуального оформления действий в тексте: тяготея по отдельности к сфере НДП, все перечисленные действия, рассмотренные в совокупности, без сомнения, можно назвать полимерными.

Успешное проведение тестов на *jetzt / immer* практически для всех глагольных действий в тексте (исключение составляет лишь однократность действия в условных придаточных предложениях) свидетельствует о том, что все они являются полимерными. Что касается причастий, то они, представляя собой особую форму глагола и органично вписываясь в контекст закона, приобретают то же аспектуальное значение, что и глагольные действия. Это легко доказать с помощью трансформации словосочетания с причастием первым, употребленным в роли определения, в придаточное определительное предложение:

Der Gegenstandswert bestimmt sich

1. *bei der Vertretung des Gläubigers oder eines anderen nach § 9 Nr. 1 und 2 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung Beteiligten nach dem Wert des Rechts, das dem Gläubiger oder dem Beteiligten zusteht; wird das Verfahren wegen einer Teilforderung betrieben, so ist der Teilbetrag nur maßgebend, wenn es sich um einen Anspruch handelt, der nach § 10 Abs. 1 Nr. 5 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung zu befriedigen ist; Nebenforderungen sind mitzurechnen; der Wert des Gegenstandes der Zwangsversteigerung (§ 66 Abs. 1, § 74a Abs. 5 des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung), im Verteilungsverfahren der Erlös, der zur Verteilung kommt, sind maßgebend, wenn sie geringer sind.*

Причастие первое в роли обстоятельства *maßgebend* непосредственно связано с глаголом *sein*, являясь частью составного именного сказуемого (*ist maßgebend, sind maßgebend*), поэтому не требует отдельного рассмотрения.

Таким образом, аспектуальный фон текста закона характеризуется наличием в нем т.н. полимерных действий, и именно полимерность как основополагающая аспектуальная характеристика протекания действия в законодательном тексте является одним из важнейших средств выражения воздействия на адресата рассматриваемых текстов.

Библиографический список

1. *Бондарко А.В.* Принципы функциональной грамматики и вопросы аспектологии. Л.: Наука, Ленинградское отделение, 1983. 208 с.

2. *Баклагова Ю.В.* Предельность / неопределенность как аспектуальный признак глагольного предиката // *Актуальные проблемы филологии и педагогической лингвистики.* 2010. № 12. С. 240–244.

3. *Балин Б.М.* Сравнительная аспектология русского и немецкого языков: учебное пособие / Б.М. Балин, Л.А. Бурмистрова, Л.П. Колосова и др. Калинин: Изд-во Калининского государственного ун-та, 1979. 86 с.

4. *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG): Основной Закон ФРГ // Grundgesetz: Sonderausgabe unter redaktioneller Verantwortung des Verlages C.H. Beck.* – 35., neubearbeitete Auflage. München, 1998. S. 1–65.

References

1. *Bondarko A.V.* Principles of the functional grammar and questions of aspectology. Leningrad: Nauka, 1983. 208 p.

2. *Baklagova Y.V.* Limitation / Unlimitation as an aspectual characteristic of verbal predicate // *Actual problems of philology and of pedagogical linguistics.* 2010. № 12. P. 240–244.

3. *Balin B.M.* Comparative aspectology of Russian and German languages: Manual / B.M. Balin, L.A. Burmistrova, L.P. Kolosova etc. Kalinin: KSU, 1979. 86 p.

4. *The Main Law of FRG // Grundgesetz: Special edition edited by C.H. Beck.* – 35. processed edition. München, 1998. P. 1–65.

УДК 347.73

Е.В. Каминская, Т.Л. Рудченко

ГРАНТЫ: ПОНЯТИЕ, НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ, ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ И КЛАССИФИКАЦИЯ ВИДОВ

Введение: проблема научного анализа гранта как относительно новой формы финансирования деятельности организаций и физических лиц вызывает исследовательский интерес в связи с необходимостью использовать и развивать данный инструмент в решении социально значимых вопросов современного российского социума.

Цель: теоретическое уточнение понятия в рамках междисциплинарного подхода, анализ законодательных принципов развития, выявление основных видов, а также особенностей реализации грантов в России. *Методологическая основа:* в качестве методологической основы исследования данной проблематики был выбран теоретический анализ социогуманитарных источников, а также нормативно-правовых документов, что обеспечивает, на наш взгляд, научную целостность и элементы исследовательской новизны в процессе системного осмысления обозначенного объек-

© Каминская Екатерина Валерьевна, 2018

Кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры иностранных языков (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: katrina78@yandex.ru

© Рудченко Татьяна Львовна, 2018

Кандидат социологических наук, доцент кафедры иностранных языков (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: rudchenko27@yandex.ru

© Kaminskaya Ekaterina Valer'evna, 2018

Candidate of sociological Sciences, assistant Professor (Saratov state law Academy)

© Rudchenko Tatiana Lvovna, 2018

Candidate of sociological Sciences, assistant Professor (Saratov state law Academy)

та. Результаты: проанализировано становление института грантов в российском законодательстве. Подчеркнута необходимость дальнейшего исследования основных видов грантов, опираясь на критерий прозрачности и эффективности. **Выводы:** необходимо дальнейшее исследование данной проблемы с учетом критериев прозрачности и эффективности.

Ключевые слова: гранты, правовая система, фандрайзинг, законодательство, нормативно-правовая система, безвозмездность, отчетность.

E.V. Kaminskaya, T.L. Rudchenko

**GRANTS: CONCEPT, REGULATORY SUPPORT,
IMPLEMENTATION FEATURES AND CLASSIFICATION
OF TYPES**

Background: the Problem of scientific analysis of the grant, as a relatively new form of financing the activities of organizations and individuals raises research interest in connection with the need to use and develop this tool in solution of socially significant problems of modern Russian society. **Objective:** the theoretical clarification of the notion of interdisciplinary approach, the analysis of legislative frameworks development, identifying the main types and specifics of implementation of grants in Russia. **Methodological framework:** the methodological foundations of the study of this issue was chosen as the theoretical analysis of social and humanistic sources, and regulatory legal documents, which provides scientific integrity and research elements of novelty in the process of scientific understanding of the designated object. **Results:** the formation of the Institute of grants in the Russian legislation is analyzed. The necessity of further research of the main types of grants, based on the criterion of transparency and efficiency, is emphasized. **Conclusions:** the necessity of further research of this problem, based on the criteria of transparency and efficiency, is emphasized.

Key-words: grants, legal system, fundraising, law, legal system, gratuitousness, reporting.

Актуальность обозначенной проблематики обусловлена тем, что в законодательстве нашей страны такое понятие, как «грант», появилось относительно недавно, хотя данный инструмент фандрайзинга за рубежом изучен достаточно хорошо и имеет более четкое определение. В этой связи следует подчеркнуть, что появление данного феномена в России в большей степени связано с конкретизацией прозрачности налогообложения НКО в начале 90-х гг., что послужило драйвером в попытках научного обоснования понятий «грант» и «грантовая деятельность» [1].

Исследователями, внесшими существенный вклад в изучение финансового обеспечения социальной сферы, являются В.А. Луков [1], Г.А. Антонюк [2], Л.Н. Коган, С.Г. Панова [3], В.Я. Курбатов, О.В. Курбатова [4]. Изучением системы грантовой поддержки занимались О.В. Игумнова [8], Е.В. Ильина [10], О.И. Холодцова [5].

В то же время следует отметить, что теоретическая интерпретация гранта как финансового инструмента дифференцируется в зависимости от научных направлений и дисциплин. Представители экономических наук рассматривают грант как форму инвестиционной поддержки, социологических — как социальный феномен, оказывающий влияние на все сферы жизнедеятельности социума. С позиций социального менеджмента, грант анализируется как актуализатор со-

циального взаимодействия государства и его элементов, представленных общественными объединениями, деятельность которых в последнее время характеризуется высокими темпами роста. В рамках юридической науки, на наш взгляд, особый интерес представляет законодательная база, создающая необходимые правовые условия для порядка и поддержания социальной безопасности в процессе реализации грантовой деятельности. Кроме того, анализируемый объект детально изучается в рамках гражданского, налогового и бюджетного права.

Однако проблемы понятия и особенностей системы финансирования общественных инициатив посредством грантов в науке и практике исследованы недостаточно и требуют междисциплинарного подхода на стыке различных гуманитарных и социальных дисциплин.

В научной практике под термином «грант» принято понимать специальные средства, которые безвозмездно предоставлялись международным контрагентам, чья деятельность связана с общественными процессами, а также отечественным предприятиям или физическим лицам в денежной либо натуральной форме на проведение научной или иной социальной деятельности с последующим предоставлением детального отчета¹.

Следовательно, грантом можно считать имущественные, в т.ч. и денежные ресурсы, направленные физическим лицам или организациям для осуществления конкретных целевых программ или проектов, которые представляют собой научную или общественную значимость. В отличие от кредита грант не возвращается грантодателю [6, с. 8–19].

По мнению Ю.М. Ульянова, грант — это безвозвратное поступление денег предприятиям, организациям или физическим лицам. Финансирование предоставляется на проведение научных и других исследований, экспериментально-инженерных работ, где обязательным условием является отчет о целевом использовании предоставленных ресурсов. При оказании финансовой поддержки организации вправе использовать средства на компенсацию выплат за аренду офиса, приобретение или лизинг оборудования, расходные материалы, фонд оплаты труда, расходы на СМИ, транспортные затраты, проживание и питание в случае, если это необходимо для совершения командировочных поездок. Проект может быть рассчитан на поддержку как разовой программы (симпозиум, исследовательская школа, социологический опрос и т.д.), так и на стратегические действия, что создает возможность применять поэтапное финансирование или привлекать дополнительные грантовые источники [7, с. 12–16].

Российская нормативно-правовая система рассматривает понятие «грант» в нескольких интерпретациях, каждая из которых имеет свои особенности. Например, существует президентский, государственный, благотворительный или частные виды грантов. Одними из наиболее распространенных видов являются гранты в области науки, культуры, образования².

На наш взгляд, наиболее полным можно считать определение гранта, данное в ст. 2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. от 23 мая 2016 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2017 г.), согласно которому грант — это финансовые ресурсы для проведения научных исследований, безвозмездно передающиеся

¹ См.: Письмо Государственной налоговой службы Российской Федерации от 11 июня 1993 г. № ЮУ-4-06/88н, Министерства финансов Российской Федерации от 11 июня 1993 г. № 04-06-01 (с изм. от 29 июня 1995 г. № 35). URL <https://www.lawmix.ru/prof/50772> (дата обращения: 28.10.2017).

² См.: Там же.

юридическим или физическим лицам (в т.ч. иностранным), получившим право использовать их на территории России в соответствии с установленным порядком. Следует подчеркнуть, что приведенное определение относится только к научным видам грантов³.

Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (в ред. от 5 мая 2014 г.) дает определение грантам, как добровольным пожертвованиям, которые носят целевой характер и предоставляются гражданам и юридическим лицам в денежной или натуральной форме. Данное понятие не применимо к коммерческим организациям, поскольку они не имеют благотворительный характер⁴.

В российском законодательстве существует следующее понятие государственных грантов на основании Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 2 июня 2016 г.) и Закона РФ «О вынужденных переселенцах»: «Грант» — это форма государственного патронажа общественных объединений, представленная в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ по соответствующим заявкам⁵. В некоторых нормативных актах понятие «грант» соотносится с понятием «стипендия». К примеру, гранты (стипендии) Президента России присуждаются молодым исследователям в целях обеспечения их научной деятельности над актуальными проектами⁶.

Важное направление функционирования некоммерческих организаций состоит в поиске и привлечении средств для поддержания неприбыльных проектов, имеющих социальную ценность. Для такой деятельности в современной науке и практике часто применяется понятие «файндрайзинг». Привлекаемые ресурсы направляются на различные затраты, такие как аренда офиса или земли, персональные научные изыскания, строительство и архитектура, услуги в области консалтинга, оплата труда, командировки, полевые исследования, проекты, семинары, тренинги и многое др.⁷

Грант можно рассматривать как одну из разновидностей пожертвования, предусмотренного Гражданским кодексом РФ. Согласно действующему законодательству с момента получения грант, как и любое другое пожертвование, становится собственностью грантополучателя. Организация, получившая финансирование, обязана использовать денежные средства по указанному назначению и представить типовой отчет об их использовании соответствующему источнику. В нормативной практике иные обязанности на грантополучателя не возлагаются. К примеру, возврат имущества, приобретенного в ходе реализации гранта, сообщения в СМИ о грантодателе, передача последнему полученных результатов не имеет обязательного условия. Следовательно, необходимая характеристика гранта — это безвозвратность переданного имущества в дополнение к добровольности [8, с. 25–29].

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137; 2016. № 22, ст. 3096.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3340; 2014. № 52, ст. 6998.

⁵ См.: Библиотека «Российской газеты». 1996. № 24.

⁶ См.: Указ Президента РФ от 9 января 1997 г. № 5 «Об учреждении премии и грантов (стипендий) Президента Российской Федерации в области печатных средств массовой информации» (в ред. от 28 июня 2005 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 2, ст. 223; 2005. № 33, ст. 3400.

⁷ См.: Ларина Л.Р. Источники финансирования для некоммерческих организаций и управление ими. URL <https://science-education.ru/ru/article/view?id=11667> (дата обращения: 23.09.2017).

Юридическая сторона предоставления гранта имеет конкурсную основу, сроки официального получения которого во многом зависят от соблюдения документально установленных порядков. Следует подчеркнуть, что предприятия-грантополучатели освобождаются от налоговых сборов при соблюдении следующих основных требований:

грантодатель — отечественная либо иностранная, международная некоммерческая организация, которая включена в Перечень, утвержденный Правительством России;

цели направления грантов — реализация программ в области искусства, культуры, науки и образования, окружающей среды и прочих социально значимых сфер жизни общества.

Векторы освоения денежных средств от полученного гранта зафиксированы в условиях специального договора, где обозначены цели и задачи проекта, а также содержится подробное описание мероприятий, которые реализует грантополучатель. При этом контролирующие действия осуществляются не только со стороны грантодателя, но и со стороны налоговых и силовых служб, внимательно отслеживающих соблюдение условий использования грантовых средств [9].

В процессе проведения конкурса на получение гранта важной процедурой является разработка заявки, которая представлена в виде проекта с целью убедить комиссию направить инвестиции именно в данную конкретную социально значимую программу. Ключевым моментом, на наш взгляд, является выработка устойчивых преимуществ, выгодно отличающих представленный проект от конкурентных предложений. Кроме того, немаловажны формулировка и актуализация проблемы, где необходимо указать не просто факт наличия трудностей, но и предложить максимально эффективные пути их преодоления, а возможно, и профилактики. При конструировании выводов, полученных в ходе реализации исследования, следует сделать акцент на их логическое соответствие поставленным задачам. Особое внимание необходимо обратить на дальнейшие пункты конкурсной заявки, которые должны содержать перечень мероприятий, ориентированных на достижение целей, детализированную схему организации проекта, календарный план и бюджет, где последовательность действий обеспечивается установленным количеством инвестиционного капитала.

Данный логический конструкт должен найти соответствующее отражение в планах оценки и отчетности проекта, а также в механизмах осуществления прозрачности контролирующих действий за процессом реализации намеченных мероприятий. В последующих разделах грантополучатель указывает источники дополнительных ресурсов по сохранению и расширению программной деятельности на момент окончания срока финансирования при условии, что данный проект превышает срок действия гранта. В итоговой части заявки указывается присутствие приложений, включающих в себя дополнительные материалы, которые поясняют содержание проекта и передаются в фонд вместе с заявкой и сопроводительным письмом.

Следует подчеркнуть, что в некоторых случаях потенциальные грантополучатели по требованию грантодателя обязаны будут предоставить список документов внутренней финансовой отчетности: результаты финансовых инспекций, подтверждение статуса некоммерческой организации, организационный план и др. [10, с. 47–55].

Грантовая система имеет сложную, разветвленную структуру, специфика которой определяется не только теоретической или юридической трактовкой понятия, но и его типологией. Классификация грантовой поддержки в плоскости современной науки и практики представлена определенными формами. С точки зрения периодичности проведения, грантовые программы подразделяются на следующие виды:

разовые действия (программы грантов, проводимые организациями единожды);
повторяющиеся программы (программы грантов, повторяемые через определенные промежутки времени);

мероприятия, проводимые на постоянной основе (программы грантов, не имеющие определенных сроков окончания финансирования).

По целевой направленности можно выделить следующие типы грантов:

1) финансирование на общую поддержку. Как правило, формируется для общей поддержки деятельности организации;

2) финансирование-проект — кратковременное обеспечение отдельных программ или проектов, имеющих ограниченный или сезонный период функционирования;

3) гранты с долевыми инвестициями. Обязательным условием является наличие дополнительных источников финансирования, что прописывается в предварительной конкурсной заявке и закрепляется соответствующим договором;

4) гранты на капитальные расходы. Зачастую выделяются перспективной, но убыточной организации для компенсации капитальных затрат;

5) корпоративное финансирование. Финансовые средства грантодателя предоставляются в кооперации с бизнес-корпорациями;

6) гранты «стартапа», как правило, востребованные для реализации «стартапов» и направлены на финансовую поддержку в период старта и роста;

7) гранты на перспективное развитие. Финансовые средства направляются неприбыльным организациям с условием частичной доли выплат, равной уставному фонду;

8) гранты с участием посредников. Данный вид грантов представлен в виде спонсорского сотрудничества;

9) гранты, ориентированные на стимулирование деятельности. Ресурсы предназначены для проведения специализированных мероприятий по привлечению инвестиций для убыточных, но перспективных проектов.

10) гранты на определенные цели. Финансирование конкретной целевой программы.

В зависимости от количества исполнителей существуют такие виды грантов, как индивидуальные, коллективные, партнерские, грант на научно-исследовательскую деятельность. В зависимости от специфики финансируемых действий выделяют следующие гранты: на командировки, на архивные или библиотечные исследования, на общеорганизационные мероприятия, на лекторскую работу, осуществление практики или стажировки, на публикации результатов в научных журналах, экспедиционный грант [5, с. 69–76].

Гранты также следует различать исходя из критерия направленности осуществления финансирования. К примеру, системная поддержка предназначена для обеспечения постоянной и стабильной деятельности общественной организации или объединения. Специальное финансирование предполагает поддержку определенных проектов или решение конкретных задач. В том случае, когда

инвестиции направляют в специализированные источники, генерирующие дивиденды, предполагается назначение управляющего органа, которым, как правило, становится фонд. При этом менеджеры данного фонда осуществляют полный контроль за использованием предоставленных ресурсов. Гранты могут быть дифференцированы по долям участия в финансировании. В ситуации, если финансирование реализуется в полном объеме, учитываются все затраты на деятельность проекта, при частичном финансировании — только необходимый блок. При использовании «субсидии вызова» средства выделяются при условии, что уже существует хотя бы один источник пожертвования.

Гранты можно дифференцировать в зависимости от формата финансирования. Так, грантовую поддержку можно получить не только в денежном эквиваленте, но и в виде поставки оборудования, программных продуктов или специальных услуг.

Подводя итоги, можно сформулировать следующие научные позиции относительно правового статуса грантов. Так, грантами принято считать финансовые или имущественные ресурсы, безвозмездно предоставленные юридическим или физическим лицам, российским и международным организациям на реализацию социально значимых проектов в области образовательных технологий, развития культуры и искусства, охраны окружающей среды, проведения научных изысканий.

Правила предоставления грантов формируются грантодателем с обязательным условием предоставления соответствующей отчетности. Классификация грантов представляет собой разветвленную систему, дифференцируемую в зависимости от определенных критериев реализации. При 100%-ном финансировании проекта поддерживаются расходы в полном объеме, при частичном — только определенная часть. В практике использования частичного субсидирования средства выделяются только при условии, что кто-то уже сделал пожертвование. Гранты могут подразделяться по видам финансирования, а именно иметь денежную или иную форму (оборудование, комплектующие, технологии). По типу грантополучателя можно выделить индивидуальный проект, где получателем средств является отдельно взятое физическое лицо, и групповой, где субъектом реализации выступает научный или иной коллектив.

Выполнение грантовых обязательств может осуществляться в рамках деятельности одной организации и реализовываться с участием ее официально оформленных сотрудников. Грант на совместную деятельность предполагает в качестве исполнителей заявленных задач участие двух и более субъектов организационно-хозяйственной или общественной деятельности. Грант может иметь вид стартового вклада, где получателем становится организация, находящаяся на начальной стадии функционирования и особо нуждающаяся в компенсации первоначальных затрат. Кроме того, в представленной работе выявлена и проанализирована классификация грантов в зависимости от поставленных целей, зафиксированных в соответствующем документе, имеющем вид конкурсной заявки.

Нормативно-правовая база изучаемого объекта, на наш взгляд, находится в процессе формирования. Появившись в 90-х гг. прошлого столетия, она корректируется в зависимости от внешних и внутренних обстоятельств. Процесс ее становления и развития в юридическом поле российского общества зависит от экономических, технологических, политических и прочих факторов, влияю-

щих на конструирование рыночных отношений, что требует особого внимания в рамках междисциплинарного научного подхода. Перспектива дальнейшего изучения данной проблематики предполагает системный подход к анализу критериев эффективности реализации грантовых ресурсов и рассмотрению внешних угроз, инструментами которых, как показала мировая практика, периодически выступают иностранные общественные организации.

Библиографический список

1. *Луков В.А.* Социальное проектирование: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 350500 – Социальная работа. М.: Московский гуманитарный ун-т: Флинта, 2010. 240 с.
2. *Антониук Г.А.* Социальное проектирование: некоторые методологические аспекты. Минск: Наука и техника, 1998. 203 с.
3. *Коган Л.Н., Панова С.Г.* Социальное проектирование: его специфика, функции, проблемы // Проблемы социального прогнозирования. Вып. VI. Красноярск: Красноярский государственный педагогический ин-т, 1990. С. 45–53.
4. *Курбатов В.Я., Курбатова О.В.* Социальное проектирование: учебное пособие. Ростов н/Д: Феникс, 2000. 416 с.
5. *Холодцова О.И.* Гранты, фонды, конкурсы: большие возможности для библиотек // Вестник Библ. Ассамблеи Евразии. 2012. № 4. С. 69–76.
6. *Бердашкевич А.П.* Об уточнении понятия «грант» в российском законодательстве // Вестник Российского гуманитарного научного фонда. 2003. Т. 3. С. 8–19.
7. *Ульянов Ю.М.* «О порядке налогообложения грантов, получаемых от иностранных благотворительных организаций»; опубликовано как Порядок налогообложения грантов // Журнал «Коммерсантъ Власть». 1993. № 25(25). С. 12–16.
8. *Игумнова О.В.* Грант как источник формирования имущества некоммерческих организаций // Дом культуры. 2008. № 5. С. 25–29.
10. *Тульчинский Г.Л.* «Фандрайзинг: привлечение средств на некоммерческую деятельность». СПб: Справочники Петербурга, 2006. 32 с.
10. *Ильина Е.В.* Восемь шагов к успеху, или что нужно сделать, чтобы получить грант // Справочник руководителя учреждения культуры. 2012. № 2. С. 47–55.

References

1. *Lukov V.A.* Social engineering: a textbook for students of higher educational institutions trained on a speciality 350500 Social work. Moscow: Moscow humanitarian University: Flint, 2010. 240 p.
2. *Antoniuk G.A.* Social engineering: some methodological aspects. Minsk: publishing house Science and Technology, 1998. 203 p.
3. *Kogan L.N., Panova S.G.* Social design: its specificity, functions, problems // Problems of social forecasting. Edition VI. Krasnoyarsk: Krasnoyarsk State Pedagogical Institute, 1990. P. 45–53.
4. *Kurbatov V.I., Kurbatova O.V.* Social engineering. Text edition. Rostov-on-Don: Phoenix, 2000. 416 p.
5. *Holodtsova O.I.* Grants, funds, competitions: a great opportunity for libraries // Vestn. Bibl. Assembly of Eurasia. 2012. No. 4. P. 69–76.
6. *Berdashkevich A.P.* On the specification of the concept «grant» in the Russian legislation // Journal of Russian humanitarian scientific Fund, 2003. Vol. No. 3. P. 8–19.
7. *Ulyanov Y.M.* «On the procedure of taxation of grants from foreign charitable organizations»; published as the Order of taxation of grants // Journal «Kommersant Vlast». 1993. No. 25(25). P. 12–16.

8. *Igumnova O.V.* Grant as a source of formation of property of nonprofit organizations // House of culture. 2008. No. 5. P. 25–29.
9. *Tulchinsky G.L.* «Fundraising: attracting funds for non-profit activity». SPb: Directories of St. Petersburg, 2006. 32 p.
10. *Ilyina E.V.* Eight steps to success, or that you need to do to get a grant // Ref. head of cultural institutions. 2012. No. 2. P. 47–55.

РЕЦЕНЗИИ

УДК 340.1

С.А. Белоусов, С.Ю. Суменков

РЕЦЕНЗИЯ НА ПОСОБИЕ:

Общая теория права: пособие / В.А. Абрамович и [др.]; под общ. ред. С.Г. Дробязко и С.А. Калинина. – 2-е изд., стер. – Минск: БГУ; Изд-во Четыре четверти, 2017. – 416 с.

S.A. Belousov, S.Yu. Sumenkov

REVIEW FOR THE BENEFIT:

General Theory of Law: textbook / V.A. Abramovich and [others]; under the Society. Ed. S.G. Drobyazko and S.A. Kalinin. – 2 nd ed., the stereotype. – Minsk: BSU; Four quarters, 2017. – 416 p.

В настоящее время можно утверждать, что бум, связанный с изданием огромного количества учебной литературы по юридическим дисциплинам вообще и по теории государства и права в частности остался в недалеком прошлом. Констатация данного факта носит, скорее, позитивный характер, ибо наряду с действительно качественными, ставшими классическими учебниками периода конца прошлого века, запомнился обилием низкосортной, откровенно слабой печатной продукцией, отвращающей конечного потребителя — студентов юридических ВУЗов и факультетов от получения необходимых знаний.

В свою очередь сейчас можно констатировать иную крайность — фактическое отсутствие современной, новой литературы по учебным курсам, в частности по курсу теории государства и права. Доминантной тенденцией является лишь переиздание учебников и учебных пособий, апробированных временем и пользующихся стабильным спросом. В данной ситуации никак нельзя не отреагировать на пособие по общей теории права, подготовленное на юридическом факультете Белорусского государственного университета и изданное в Минске в 2017 г. Над

© Белоусов Сергей Александрович, 2018

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Суменков Сергей Юрьевич, 2018

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: sumenkov@bk.ru

© Belousov Sergey Alexandrovich, 2018

Doctor of law, Professor, Professor, head of the Department of theory of state and law (Saratov state law Academy)

© Sumenkov Sergey Yuryevich, 2018

Doctor of juridical sciences, professor of the Chair of Theory of State and Law (Saratov State Law Academy)

пособием трудился целый коллектив белорусских ученых под руководством С.Г. Дробязко и С.А. Калинина.

Пособие представляет собой добротное, серьезное печатное издание, в котором представлены все темы, связанные с содержанием курса общей теории права. С удовлетворением можно отметить удачный стиль работы, в которой научный анализ актуальных теоретических проблем сочетается с педагогической логикой изложения материала, учитывающей восприятие обучающегося.

Общая теория права предстает и как наука, и как учебная дисциплина. При этом авторы сумели избежать трансформации учебной книги в научную монографию и схоластического пересказа, характерного для учебного издания. Особо следует отметить, что в пособии присутствуют как стандартные темы, составляющие основу теории государства и права, так и новаторские компоненты, адаптированные к освещению современных проблем развития государства и права. К числу последних, безусловно, следует отнести §4, 5 гл. 3 и § 4 гл. 12, посвященные актуальной проблеме — взаимодействию и взаимосвязи права и государства, с одной стороны, и религии с другой, автором которых является С.А. Калинин.

Оригинальна структура пособия, детерминированная идеей акцентирования внимания на приоритете права. Так, если 1 и 2 гл. освещают традиционные вопросы общей теории права (понятие и предмет общей теории права, методологическую основу и методы научного познания права), то далее следуют главы, посвященные не государству, а праву как особому социальному регулятору. Необходимо отметить глубокое и качественное освещение вопросов, обусловленных наличием права как особой разновидности юридических норм. Весь спектр правовых проблем изложен авторами в полном объеме. Особо следует выделить разделы «Право в системе социального регулирования» (гл. 3) и «Типология права: формационный и цивилизационный подход» (гл. 7).

Вместе с тем по правовому блоку имеются и некоторые замечания, носящие, по нашему мнению, существенный характер. В частности, излишним выглядит разделение в гл. 5 «Основные подходы к определению права» §1 «Теологические взгляды на сущность права» и §2 «Христианские воззрения на сущность права».

К сожалению, невозможно не заметить некоторого дублирования материала. В качестве иллюстрации — §4 гл. 4 «Объективное и субъективное в праве» и §1 гл. 8 «Объективное и субъективное право».

Высказанные замечания не портят общего положительного впечатления от пособия, усиленного, без преувеличения, блестяще написанной гл. 11 «Общество, личность и право». Данная глава, интересная сама по себе, служит и переходом к разделу о государстве.

Главы о сущности, форме, функциях и в особенности о механизме (автор — профессор Г.А. Василевич) весьма последовательно освещают тематику государства. Информативной выступает и гл. 16, освещающая вопросы правового государства.

Единственным досадным минусом является отсутствие отдельного компонента в работе, посвященного теориям происхождения государства. Это значительный пробел на фоне содержащегося в пособии параграфа о теориях происхождения права.

Если указанный пробел объективен, то сама компоновка пособия, в частности, возврат после глав о государстве снова к проблемам права, целиком обусловлен авторским видением структурности изложения материала.

В любом случае в главах пособия предельно полно представлен весь необходимый спектр вопросов, связанный с правосознанием и правовой культурой; источниками (формами) права; правотворчеством; механизмом правового регулирования; реализацией и толкованием права; правовой законностью и правовым порядком; правомерным поведением, правонарушением и юридической ответственностью.

Классические темы общей теории права разъяснены предельно четко, понятно; представлены необходимые дефиниции рассматриваемых феноменов и выделены их характерные признаки; проведены исчерпывающая классификация и анализ исследуемых явлений. Выводы авторов убедительны, логичны, находятся в парадигме устоявшегося восприятия теоретиков права.

Особо хотелось бы отметить такие разделы, как «Механизм формирования правосознания», «Классификация и уровни правовой культуры (§6, §9 гл. 9); «Правовые акты особой формы: их место и роль в развитии национальной правовой системы» (§6 гл. 18); «Совершенствование и систематизация законодательства» (§5 гл. 19); «Правовое воздействие и правовое регулирование» (§2 гл. 20); «Правовое поведение» (§1 гл. 21) и др.

При этом необходимая абстрактность выводов и положений компенсируется проекцией на юридическую практику Республики Беларусь. Так, в §3 гл. 18 подробно освещается правовая природа такого нормативного акта, как Декрет Президента Республики Беларусь; в §4 гл. 19 скрупулезно расписан нормотворческий процесс в Белорусском государстве.

Необходимо отметить, что пособию в целом присущ иллюстративный характер, который проявляется в умелом сочетании теории и практики, наличии примеров из правотворческой и правоприменительной деятельности, которые гармонично имплементированы в текст работы, не перегружая его.

Выше уже отмечалось присутствие в пособии новаторских, инновационных тем. К ним, без сомнения, относится тема, представленная в гл. 24 «Государство, право и инновационное развитие общества». Данная проблематика, обусловленная необходимостью существования государственной инновационной политики и национальной инновационной системы, органически имплементируется в курс общей теории права, т.к. непосредственно связана с динамикой государственно-правового развития.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о качественности рецензируемого пособия, гармоничном сочетании в нем научности с требованиями учебной программы, традиций и новаторства. Белорусские коллеги подготовили необходимое для студентов издание, о чем свидетельствует и рекомендация Учебно-методического объединения по гуманитарному образованию. Ученые сумели органично внедрить в учебный материал собственные научные разработки, что, безусловно, будет способствовать интеллектуальному развитию будущих юристов.

Замечания, высказанные в ходе рецензирования, носят частный характер, несколько не умаляя достоинств и значения представленного труда.

ИНФОРМАЦИЯ

В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ

IN DISSERTATION COUNCILS

В мае 2018 г. в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

на соискание ученой степени доктора юридических наук

30 мая 2018 года — Ефремовой Ириной Алексеевной на тему «Институт освобождения от наказания в теории уголовного права, законодательной и судебной практике». Специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный консультант — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки России Б.Т. Разгильдиев

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

18 мая 2018 года — Новиковым Максимом Владимировичем на тему «Недобросовестная конкуренция как одна из форм злоупотребления гражданским правом».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент Т.И. Хмелева.

18 мая 2018 года — Фоминым Евгением Михайловичем на тему «Договор аренды: сравнительно-правовой анализ гражданского права России и Италии».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Вавилин.

21 мая 2018 года — Архиповой Екатериной Юрьевной на тему «Неюрисдикционный процесс как объект теоретико-правового исследования».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент С.А. Белоусов.

21 мая 2018 года — Шароновым Виктором Сергеевичем на тему «Исполнение права».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент Д.Е. Петров.

28 мая 2018 года — Аржановым Владимиром Владимировичем на тему «Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления».

Специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс, 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, профессор Ю.Н. Мильшин.

28 мая 2018 года — Колязиной Александрой Владимировной на тему «Государственный контроль и надзор в жилищно-коммунальном хозяйстве».

Специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.Ю. Соколов.

**ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА
«ВЕСТНИК САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ»**

1. Редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).

1.1 Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 8–10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3–5 страниц; анонса — 1–2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ — 1,25 см.; библиографические ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ 7.0.5-2008. В тексте в квадратных скобках указывается номер источника и страница. В списке литературы нумерация источников должна соответствовать очередности ссылок на них в тексте (например: [5, с. 5]). Библиографический список размещается в конце статьи. В нем перечисляются все источники, на которые ссылается автор, с полным библиографическим аппаратом издания (место издания: издательство, год издания, общее кол-во страниц. Например: М.: Юридическая литература, 2010. 200 с.) Ссылки на нормативно-правовые акты и электронные ресурсы оформляются как постраничные сноски.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала: vestnik@ssla.ru или vestnik2@ssla.ru (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты, контактный телефон (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И._статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, контактный телефон (все параметры обязательны).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) должна начинаться:

а) индексом УДК; б) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов); в) названием; г) местом работы автора (авторов); д) электронным адресом автора (авторов); е) аннотацией содержания рукописи (100–150 слов, не должны повторять название); ж) списком ключевых слов или словосочетаний (7–10). Все пункты обязательно должны быть переведены на английский язык.

3. Рисунки и схемы вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

4. 1. Таблицы (рисунки) должны иметь заголовки (названия) и сквозную порядковую нумерацию в пределах статьи, содержание их не должно дублировать текст. Заголовок размещается над полем таблицы (для рисунков – под рисунком). Все сокращения, использованные в таблицах и рисунках (кроме общепринятых), поясняются в примечании. Если в тексте приводится одна таблица, рисунок или формула, они не нумеруются, если более одной, то нумерация обязательна.

5. Авторское визирование: а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы; б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

6. Все рукописи, принятые редакцией журнала к рассмотрению, подлежат обязательному рецензированию. Рецензирование осуществляет один из членов редакционной коллегии журнала. Редакция использует принцип анонимного рецензирования (double-blind peer-review): рецензент и авторы не знают фамилии друг друга. Копия рецензии может быть направлена автору (соавтору) статьи по его запросу.

Примечания:

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.

2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: (8452) 29-90-87 или по адресу: vestnik@ssla.ru, vestnik2@ssla.ru.

3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакционная коллегия не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, автор обязан поставить редакцию в известность.

6. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте: журнал-вестник.рф.

7. Плата за рецензирование и публикацию рукописей не взимается. Гонорар не выплачивается.

Адрес редакции журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии»:

410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

Тел.: (845-2) 29-90-87. E-mail: vestnik2@ssla.ru, vestnik@ssla.ru

Сайт: <http://журнал-вестник.рф>